



UNIONE EUROPEA  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica



**Governo italiano**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Dipartimento della Funzione pubblica

## Analisi di fattibilità e progettazione di strutture formative di eccellenza per le politiche di sviluppo e coesione

PON Governance  
e Assistenza Tecnica  
2007-2013

**Formez**<sub>PA</sub>



# Quaderno 2

## PERCORSO REGIONALE PER LA SPERIMENTAZIONE DI AZIONI DI SUPPORTO DELLO SVILUPPO DI COMPETENZE DEL PERSONALE DELLE PROVINCE E DELLE CITTÀ CAPOLUOGO DELLA REGIONE BASILICATA

### LINEA DI ATTIVITÀ - CITTÀ -



---

## INDICE

<b>1. Premessa.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Il contesto normativo del PISU – Progetto Integrato di Sviluppo Urbano .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Nuovi orientamenti sulle politiche urbane .....</b>	<b>9</b>
<b>4. Alcune esperienze in materia di progettazione integrata.....</b>	<b>10</b>
<b>5. Strumenti legislativi utilizzati per l’avvio dei PISU .....</b>	<b>11</b>
<b>6. Dal processo di implementazione alla definizione del ciclo di vita.....</b>	<b>12</b>
<b>7. Il percorso di miglioramento a supporto delle aree identificate.....</b>	<b>24</b>
<b>8. La messa a punto dei nuovi processi organizzativi .....</b>	<b>27</b>
<b>9. Verso l’individuazione di una figura chiave .....</b>	<b>36</b>
<b>10. Elenco fonti consultate/documentazione raccolta.....</b>	<b>40</b>
<b>All.1 - Schematizzazione del ciclo di vita dei PISU .....</b>	<b>41</b>

## 1. Premessa

L'obiettivo delle politiche urbane in Basilicata è quello di costruire una rete tra i principali centri urbani e i rispettivi "entroterra" per affrontare il problema della coesione interna che rappresenta un ostacolo allo sviluppo di un sistema territoriale equilibrato.

L'obiettivo rientra nel disegno istituzionale degli ultimi anni che prevede l'attribuzione ai Comuni di competenze e funzioni in materia di sviluppo locale, nonché di partecipazione alle politiche di competenza di contesto provinciale.

Secondo le indicazioni provenienti dalla programmazione regionale settoriale questo problema va affrontato focalizzando l'attenzione sui poli regionali di Potenza e Matera rafforzando le relazioni e l'integrazione tra risorse, energie e organizzazioni.

A tale scopo la Regione Basilicata ha individuato una linea di intervento per le Città Capoluogo (Potenza e Matera), finalizzata alla riqualificazione e alla riorganizzazione dei ruoli e delle funzioni spettanti ai soggetti responsabili dello sviluppo strategico del territorio, che si basa sull'analisi delle esperienze fatte sui PISU in quanto strumento, adottato nell'ambito delle politiche comunitarie, richiedente la rivisitazione delle modalità relazionali a livello territoriale per lo sviluppo di interventi volti a favorire la governance interna.

Dunque l'indagine parte dalla reimpostazione delle relazioni territoriali, con particolare riferimento a un disegno organizzativo in grado di definire un modello di gestione a supporto delle interazioni tra i soggetti del sistema pubblico locale coinvolto nella gestione dei PISU.

La scelta di disegnare il sistema organizzativo secondo la logica del ciclo di vita processuale si basa sulla possibilità di offrire, ai soggetti coinvolti nei vari processi organizzativi, di collocarsi nel proprio ambito di competenza sviluppando la consapevolezza del ruolo e, conseguentemente, migliorando i processi di integrazione tra tutti i soggetti.

Con questo approccio è possibile riorganizzare un sistema attraverso la rilevazione di specifiche esigenze che si manifestano durante l'analisi dei processi; infatti i soggetti facilitati dalla lettura delle problematiche organizzative e spinti verso la definizione di azioni "coerenti" rispetto alla soluzione, si proiettano in modo propositivo verso il cambiamento.

La lettura del processo implementativo sul territorio lucano consente di inquadrare lo strumento del PISU nella coerenza, delle organizzazioni che lo hanno utilizzato, rispetto alle regole e ai principi previsti negli Accordi di Programma Quadro stipulati tra Regione Basilicata e i Comuni di Potenza e Matera.

Questa indagine richiede lo svolgimento delle seguenti fasi:

- analisi desk del quadro normativo e programmatico in cui lo strumento nasce e si sviluppa;
- elaborazione dati e informazioni provenienti dal processo di audit;
- identificazione delle aree di miglioramento a supporto delle esigenze organizzative rilevate.

L'attività di analisi desk è finalizzata alla rilevazione dati attestanti la coerenza programmatica regionale con i principi fissati a livello nazionale e comunitario in tema di progettazione integrata territoriale. Dunque i documenti esaminati sono i seguenti:

Per il livello comunitario e nazionale

- *Quadro Comunitario Strategico (2000 – 2006);*
- *Documento strategico preliminare nazionale (2007);*
- *Politiche di coesione periodo 2007/13.*

Per il livello regionale

- *P.O.R. Basilicata 2000-2006 Dicembre 2005;*
- *Complemento di Programmazione P.O.R. Basilicata 2000-2006;*
- *Documento Strategico Regionale 2007 – 2013;*
- *Protocollo di Intesa Regione Basilicata Comune di Potenza del 29/5/2001;*
- *Accordo di Programma Regione Basilicata - Comune di Potenza del 22/07/2002, 09/02/2004 e del 02/08/2005;*
- *Rimodulazione Accordo di Programma 2002-2006;*
- *Protocollo di Intesa Regione Basilicata Comune di Matera del 01/02/2002;*
- *Accordo di Programma Regione Basilicata - Matera 11/01/2003 e del 28/06/2006;*
- *Direttiva delle procedure e degli adempimenti connessi all'ammissione a finanziamento.*

Le attività di audit, svolte nel periodo novembre – dicembre 2006, hanno invece consentito di mettere a punto la metodologia del ciclo di vita sui PISU dove, in corrispondenza di ciascuna fase sono state osservate le relative prassi operative. Questo tipo di indagine viene utilizzata nelle organizzazioni proiettate verso processi di riorganizzazione e ristrutturazione finalizzati verso l'attuazione di percorsi di miglioramento.

In quest'ottica sono state poi segnalate le aree di intervento dalle stesse Amministrazioni Comunali le quali, a seguito di una condivisione dei risultati prodotti, hanno individuato un percorso di miglioramento basato su proposte di intervento per le aree ritenute prioritarie.

Gli incontri, che hanno permesso di mettere a punto tale metodologia, sono stati effettuati all'interfaccia con Responsabili dei seguenti enti :

- *Dipartimento Infrastrutture e Mobilità – Ufficio Edilizia*
- *Dipartimento Salute, Sicurezza e Solidarietà Sociale, Servizi alla persona e alla Comunità - Ufficio "Politiche di Solidarietà Sociale"*
- *Comune di Potenza- Unità di Direzione Opere Pubbliche*
- *Comune di Matera - Unità di Direzione Opere Pubbliche*

## 2. Il contesto normativo del PISU – Progetto Integrato di Sviluppo Urbano

Il **Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Italiane dell'Obiettivo I** (2000-06), è articolato in sei assi prioritari, che mirano a valorizzare le risorse del contesto economico e territoriale del Mezzogiorno:

- *Asse I - Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Risorse Naturali);*
- *Asse II - Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Risorse Culturali);*
- *Asse III - Valorizzazione delle risorse umane (Risorse Umane);*
- *Asse IV - Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Sistemi Locali di Sviluppo);*
- *Asse V - Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Città);*
- *Asse VI - Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Reti e Nodi di Servizio).*

La strategia dell'Asse V "Città" è quella che mira a rafforzare le funzioni di poli di crescita delle grandi città e il ruolo di sostegno ai processi di sviluppo locale dei centri minori, riconoscendo l'importanza dei legami con le aree interne e con le zone circostanti al fine di migliorare lo sviluppo equilibrato del territorio.

L'obiettivo globale dell'Asse è:

*"Migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano del Mezzogiorno attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale"*

Sul piano del metodo la strategia da adottare per il raggiungimento di tale obiettivo deve basarsi sui principi di:

- *concentrazione: interventi concentrati verso pochi obiettivi operativi prioritari;*
- *integrazione: priorità di azione attraverso programmi integrati regionali,*
- *sul decentramento e la chiara individuazione delle responsabilità di attuazione: maggiore grado di coinvolgimento degli attori locali per avere ampia conoscenza del territorio, delle sue risorse e del suo fabbisogno;*
- *verificabilità dei risultati: condizione qualificante della programmazione ex ante e finalità del processo di valutazione in itinere. Ogni livello di risultato atteso ha un suo responsabile, di cui è verificabile l'operato. La verificabilità presuppone l'applicazione sistematica e diffusa del monitoraggio finanziario, fisico e procedurale a livello di progetto, quale strumento in grado di assicurare il raccordo costante fra previsioni ex ante e risultati via via conseguiti;*
- *urgenza: i tempi stretti di conseguimento dell'obiettivo impongono la definizione celere in ogni territorio di obiettivi puntuali caratterizzati da elevati livelli di qualità ed efficacia, utilizzando e valorizzando subito i progetti esistenti. Prevedere, una sorta di "ponte" fra programmazione in corso e nuova programmazione.*

Pertanto, nel il rispetto di tali principi, lo strumento da utilizzare è la Progettazione Integrata definita come "un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario".

Le principali ragioni della scelta strategica a favore dei progetti integrati con forte valenza territoriale sono due:

- più i progetti di investimento saranno concentrati sui luoghi ritenuti cruciali per lo sviluppo, maggiore sarà la probabilità di ottenere effetti incisivi degli investimenti programmati, ossia un maggior livello di efficacia;
- più i progetti saranno assimilabili a pacchetti di azioni aventi una loro specifica identità, più facile sarà mantenere la coerenza interna, la concentrazione e quindi anche la verificabilità (in termini di risultati e di efficacia) dell'azione di sviluppo promossa e realizzata sul territorio.

L'elaborazione e l'attuazione di tale strategia di Asse richiede il potenziamento degli strumenti utilizzati dalle Regioni e dalle Amministrazioni locali per l'analisi e la pianificazione dei sistemi e delle reti urbane e per la definizione e attuazione delle relative strategie.

I principi fissati dalla Commissione Europea, attraverso l'asse V "città" del QCS obiettivo 1 2000-06, sono stati ripresi a livello nazionale nel Quadro Strategico Nazionale dove l'asse "città" ha definito le aree urbane come una priorità strategica, finanziando progetti integrati urbani in 23 comuni capoluogo in sei regioni del Mezzogiorno.

Gli obiettivi di programmazione hanno precorso molte delle indicazioni europee, tra cui:

- la promozione di strategie e azioni per la competitività e per la lotta al disagio sociale;
- l'adozione su larga scala di progetti integrati definiti e attuati direttamente dai comuni;
- la mobilitazione del partenariato locale, cittadinanza, operatori e finanza privata.

Dal QSN e QSC la Regione Basilicata prevede nell'asse V "Città del Programma Operativo Regionale (P.O.R.) Basilicata 2000-2006,", l'utilizzo degli strumenti per la progettazione integrata di sviluppo urbano.

Il Complemento di Programmazione del P.O.R. Basilicata 2000-2006, al punto III.4 delle Misure V.1 "Politiche per il rafforzamento e la riqualificazione delle aree urbane" e V.2 "Servizi alla persona e alla comunità", stabilisce che "le azioni previste dalle presenti misure formeranno oggetto di specifici Progetti Integrati di Sviluppo Urbano che verranno recepiti in appositi accordi di programma fra la Regione Basilicata, da una parte, e i Comuni di Potenza e Matera, dall'altra.

L'obiettivo globale dell'asse V Città, coerentemente con le politiche urbane attuate a livello europeo e nazionale, è quello di:

"Migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano del Mezzogiorno attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto territoriale"

in particolare:

- riqualificare il contesto socioeconomico, fisico e ambientale di quartieri ed aree urbane migliorando la loro vivibilità e creando condizioni adatte allo sviluppo imprenditoriale;
- favorire la localizzazione di nuove iniziative di servizi alle persone e alle imprese, rilanciando la competitività dei sistemi economici territoriali;
- combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale.

Gli obiettivi strategici dell'Asse V Città, mirano:

- al rafforzamento della qualità del sistema urbano regionale da perseguirsi, prioritariamente, attraverso un ispessimento del ruolo e delle funzioni del Città Capoluogo e, successivamente, mediante un irrobustimento delle altre polarità insediative in grado di porsi come centri trainanti dello sviluppo del territorio in cui sono inserite;
- al rafforzamento della coesione sociale in ambito urbano in termini di: miglioramento della qualità della vita, lotta all'emarginazione e riduzione del disagio sociale, promozione dell'economia sociale, qualificazione dei servizi alla persona ed alla comunità.

L'Asse V è articolato in due Misure V1 e V2 di seguito descritte:

#### Misura. V.1 "Politiche per il rafforzamento e la riqualificazione delle aree urbane"

##### Azione "A" - Strutture e spazi urbani

- rafforzamento nei centri urbani maggiori della disponibilità di funzioni rare e innovative dell'offerta di servizi urbani e metropolitani;
- sviluppo di reti fra le città capoluogo e loro hinterland, quale infrastruttura di supporto;
- recupero, riqualificazione e rifunionalizzazione del contesto ambientale ed urbano del centro storico e delle periferie urbane e periurbane attraverso la creazione di spazi verdi attrezzati, la riorganizzazione dei percorsi pedonali, l'incremento della dotazione di infrastrutture e servizi volti al miglioramento della qualità della vita nelle città capoluogo.

##### Azione "B" – Infrastrutture per la mobilità

- adeguamento della viabilità interna al territorio comunale delle città capoluogo al fine di eliminare le discontinuità esistenti e realizzare la ricucitura tra aree urbane la cui espansione non è stata accompagnata da un adeguato sviluppo della viabilità;
- miglioramento dei servizi di trasporto pubblico nelle città capoluogo – realizzato secondo modalità in grado di alleggerire il traffico nelle ore di maggiore intensità – al fine di conseguire la riduzione del trasporto individuale e limitare l'accesso nel perimetro urbano di mezzi di trasporto collettivo extraurbani, attraverso interventi di mobilità integrata che prevedano la realizzazione aree parcheggio collegate ai punti nevralgici della città, con efficienti sistemi di trasporto pubblico, comprendendo tra questi anche i sistemi di trasporto pedonale meccanizzato.

##### Azione "C" – Rianimazione economica

- recupero di aree industriali dimesse da destinare a spazi attrezzati per l'insediamento di servizi a supporto del tessuto produttivo;
- rigenerazione economica dei centri storici e di specifici quartieri attraverso l'insediamento di attività artigianali, commerciali e di servizi ai cittadini ed alle imprese.

##### Azione "D" – Azioni immateriali

- sviluppo del marketing urbano, mediante azioni di promozione delle opportunità e di attrazione di finanziamenti privati;
- promozione di esperienze avanzate di governance e di pianificazione strategica urbana, anche attraverso azioni volte al potenziamento delle capacità di progettazione e programmazione interna alle Amministrazioni comunali;

- miglioramento dell'efficienza attuativa delle strutture tecnico-amministrative delle Amministrazioni comunali destinatarie mediante interventi di sostegno e supporto alle attività di ideazione e realizzazione delle operazioni a valere sulla misura<sup>1</sup>.

### Misura V.2 “Servizi alla persona e alla comunità”

#### Azione “A” - Ristrutturazione della rete dei servizi

- ristrutturazione di edifici esistenti da destinare a servizi socio-assistenziali (centri diurni per l'infanzia, centri socio-riabilitativi per anziani e disabili, etc.), per adeguarli agli standards strutturali e funzionali previsti dalla normativa vigente;
- recupero e rifunzionalizzazione di strutture e spazi dismessi o inutilizzati da destinare a Centri di pronto intervento, Centri diurni per gli anziani, Centri sociali, Laboratori di comunità, Ludoteche, Centri polifunzionali, Centri socio-educativi;
- realizzazione di infrastrutture e strutture qualificanti ed innovative nel campo delle attività e dei servizi sociali e sanitari – ricorrendo anche all'impiego di tecnologie avanzate quali quelle della società dell'informazione - al fine non solo di accrescerne la dotazione, ma anche di elevare la competitività urbana complessiva.

#### Azione “B” - Esternalizzazione dei servizi socio-assistenziali ed educativi

Interventi volti a consentire la gestione in forme imprenditoriali innovative da parte di operatori privati (cooperative sociali, associazioni di volontariato, fondazioni, comunità di utenti, ecc.) di servizi socio-assistenziali e socio-educativi in modo da ampliarne e diversificarne l'offerta complessiva sui territori urbani.

La strategia regionale, in coerenza con le politiche nazionali, si articola pertanto in percorsi differenziati che, pongono l'accento:

- sul rafforzamento ed integrazione degli strumenti di pianificazione urbana,
- sul miglioramento della qualità della vita,
- sull'integrazione tra riqualificazione urbana e sviluppo locale, facendo leva sul potenziamento di funzioni strategiche e sulla valorizzazione in un'ottica di sistema degli specifici fattori di competitività,
- sulla cooperazione tra i diversi soggetti, pubblici e privati, chiamati alla rivitalizzazione urbana attraverso l'attivazione di strumenti innovativi di partnership pubblico-privato.

<sup>1</sup> Attualmente la Mis. V1 è arricchita dall'Az. E “Sviluppo di servizi in rete”. Il beneficiario finale dell'azione è la stessa Regione e segue percorsi diversi da quelli previsti per i PISU.

### 3. Nuovi orientamenti sulle politiche urbane

Sulla base dei risultati raggiunti e “non” la nuova programmazione stabilisce obiettivi di rafforzamento in materia di decentramento istituzionale, approccio integrato nell'utilizzo degli strumenti, raccordo tra programmazione regionale e comunale, cooperazione inter-istituzionale tra amministrazioni centrali, regionali e comunali.

Al tempo stesso, la programmazione regionale dovrà orientarsi al fine di:

- aumentare la selettività e il valore aggiunto dei progetti comunali,
- migliorare l'impianto strategico dei progetti rafforzandone la relazione con la pianificazione urbanistica,
- superare evidenti debolezze nel sistema di criteri e nelle procedure di selezione,
- compiere un salto di qualità nella gestione attraverso un maggiore decentramento e semplificazione della gestione finanziaria e amministrativa. Una più accentuata delega comunale dovrà essere però bilanciata da più continue e rigorose istanze di monitoraggio/valutazione/sostegno tecnico sovra-comunali (provinciali, regionali e/o nazionali) per assicurare che gli interventi perseguano effettivamente gli obiettivi stabiliti ex ante, massimizzando il valore aggiunto ed evitando la frequente discrasia tra obiettivi ambiziosi, e piani di interventi “al ribasso” che ne rendano impossibile il raggiungimento.

In particolare a livello nazionale l'obiettivo per la programmazione 2007 – 2013, è quello di:

***Promuovere la competitività e l'innovazione delle città e delle reti urbane e migliorare la qualità della vita, puntando sulla selettività, sulle conoscenze, sull'integrazione fra le scale di programmazione.***

Come si legge nel Documento Strategico Regionale 2007-2013 della Basilicata, il rafforzamento delle aree urbane dei due capoluoghi provinciali è un obiettivo cruciale per il ciclo di programmazione 2007-2013 ai fini dell'incremento della competitività del territorio regionale nel suo complesso.

L'esperienza fatta nel precedente ciclo di programmazione, ha evidenziato l'esigenza di potenziare le capacità di programmazione e progettazione. Il livello della progettazione integrata non si è focalizzato adeguatamente sulle iniziative strategiche per le città ed i territori, in termini di valorizzazione dei rispettivi vantaggi comparati o di interventi a valenza comprensoriale. In tal senso, occorre un ruolo di maggior indirizzo strategico da parte della Regione corredato da azioni di accompagnamento allo sviluppo locale e di assistenza tecnica alla progettazione e alla gestione, con un rafforzamento delle strutture organizzative interne ed un conseguente innalzamento delle competenze tecnico professionali; nonché un potenziamento della capacità di mobilitazione degli attori locali, dando risposte operative alle aspettative degli “stakeholders” e tenendo conto del problema della sostenibilità della “nuova finanza locale”.

Per rispondere ai principi fissati a livello comunitario e nazionale dal processo di audit è emersa la necessità di estendere la programmazione regionale all'interland dei due capoluoghi, riconoscendo l'importanza dei legami con l'hinterland e con le zone circostanti al fine di migliorare lo sviluppo equilibrato del territorio.

La logica resta quella di una programmazione integrata, con la difficoltà ulteriore di dover coordinare e concertare le attività di programmazione con altri comuni.

Nel Comune di Potenza ed interland è stata già avviata una fase di collaborazione e coordinamento tra i comuni costituendo un gruppo di lavoro che si occuperà della programmazione strategica.

L'obiettivo per il comune di Matera è quello di costituire, all'interno dell'ufficio PISU, un nucleo di progettazione specifico e competente in materia di marketing territoriale e di innovazione tecnologica. A tal fine, il Comune ha emesso due Bandi per selezionare le figure di riferimento.

Ulteriore punto da migliorare consiste nel maggiore coinvolgimento del settore privato attraverso un'attività di partenariato il cui obiettivo è quello di gestire in maniera sistematica e continuativa gli interventi previsti dai singoli progetti.

#### **4. Alcune esperienze in materia di progettazione integrata**

In Italia, l'inserimento dei progetti integrati urbani nella programmazione regionale ha permesso una prima concreta sperimentazione di nuove (ancorché non sempre fluide) forme di raccordo strategico, programmatico, operativo e amministrativo tra Regioni e Comuni.

Analizzando l'attuazione delle politiche nelle aree urbane delle Regioni Obiettivo 1 a livello nazionale, è possibile individuare un numero di progetti integrati suddivisi nel seguente modo:

- 5 PIT in Campania,
- 2 PISU in Basilicata,
- 4 progetti urbani in Puglia,
- 3 PIT in Sicilia,
- 3 PIT in Sardegna.

Da un primo esame di attuazione si rilevano alcune debolezze nell'implementazione dei principi strategici stabiliti nel QCS, determinate da:

- strategie regionali e relative linee guida elaborate dalle Regioni che hanno assolto solo parzialmente la loro funzione di strumento di orientamento strategico dello sviluppo delle città,
- tendenza delle amministrazioni Comunali a focalizzare gli investimenti in settori tradizionali dell'infrastrutturazione urbana, (trasporti, viabilità ecc.), che ha peraltro limitato il coinvolgimento e la partecipazione finanziaria del settore privato,
- inadeguata programmazione degli interventi e dell'impianto strategico, da parte dei Comuni a cui le Regioni non hanno potuto compensare non disponendo di sufficienti strumenti ed esperienza per indirizzare con efficacia la programmazione di tali interventi sul proprio territorio.
- la fragilità delle strategie comunali e regionali ha avuto effetti negativi sulla funzionalità dei criteri di selezione dei progetti, che seppur ambiziosi e condivisibili sulla carta, si sono rilevati poi meno incisivi nell'effettivo utilizzo.

Un ulteriore fattore critico deriva dagli aspetti gestionali, sottovalutati dai comuni proponenti e dalle Regioni in fase di analisi e disegno dei progetti. Molti comuni hanno infatti stentato a trovare al proprio interno risorse umane in quantità e qualità adeguate per la gestione strategica e tecnico-operativa dei progetti. Altre difficoltà sono giunte da

incertezze nei meccanismi di raccordo tra Regioni e Comuni, che pur considerando l'attenuante della sperimentazione hanno di fatto ostacolato il rapido start-up dei progetti.

In ogni caso l'esperienza fatta ha permesso una prima concreta sperimentazione di nuove (ancorché non sempre fluide) forme di raccordo strategico, programmatico, operativo e amministrativo tra Regioni e comuni.

In Regione Basilicata, l'effettiva implementazione dei due PISU ha evidenziato, soprattutto nella fase di avvio, criticità e ritardi che possono essere ricondotti:

- all'insufficiente capacità delle due Amministrazioni comunali interessate a svolgere in maniera appropriata le funzioni di pianificazione strategica;
- alla complessità programmatico - gestionale di uno strumento innovativo come il progetto integrato che richiede un preliminare rafforzamento delle strutture organizzative interne ed un conseguente innalzamento delle competenze tecnico-professionali.

Al fine di assicurare il pieno conseguimento da parte delle Amministrazioni comunali interessate delle finalità dell'asse e per recuperare le insufficienze ed i ritardi registrati nella fase di avvio dei PISU (che, se protratti nel tempo, possono determinare un loro eventuale definanziamento), la Regione Basilicata nella seconda fase del P.O. ha messo in campo azioni mirate di sorveglianza del processo attuativo in corso in modo da:

- elevare le funzioni connesse alla pianificazione strategica dello sviluppo urbano;
- migliorare la qualità progettuale e realizzativa degli interventi;
- accrescere le capacità operative e gestionali all'interno dei comuni capoluoghi;
- potenziare l'azione amministrativa delle strutture preposte all'attuazione dei PISU;
- procedere ad eventuali riprogrammazioni e rimodulazioni dei progetti integrati deliberati.

## **5. Strumenti legislativi utilizzati per l'avvio dei PISU**

Gli strumenti che la Regione Basilicata ha utilizzato per supportare la realizzazione dei Progetti Integrati di Sviluppo Urbano sono il Protocollo di Intesa e l'Accordo di Programma.

Il Protocollo di Intesa rappresenta lo strumento politico all'interno del quale sono contenute le ipotesi di sviluppo del territorio coerenti e compatibili con il sistema della programmazione territoriale. In esso vengono indicati:

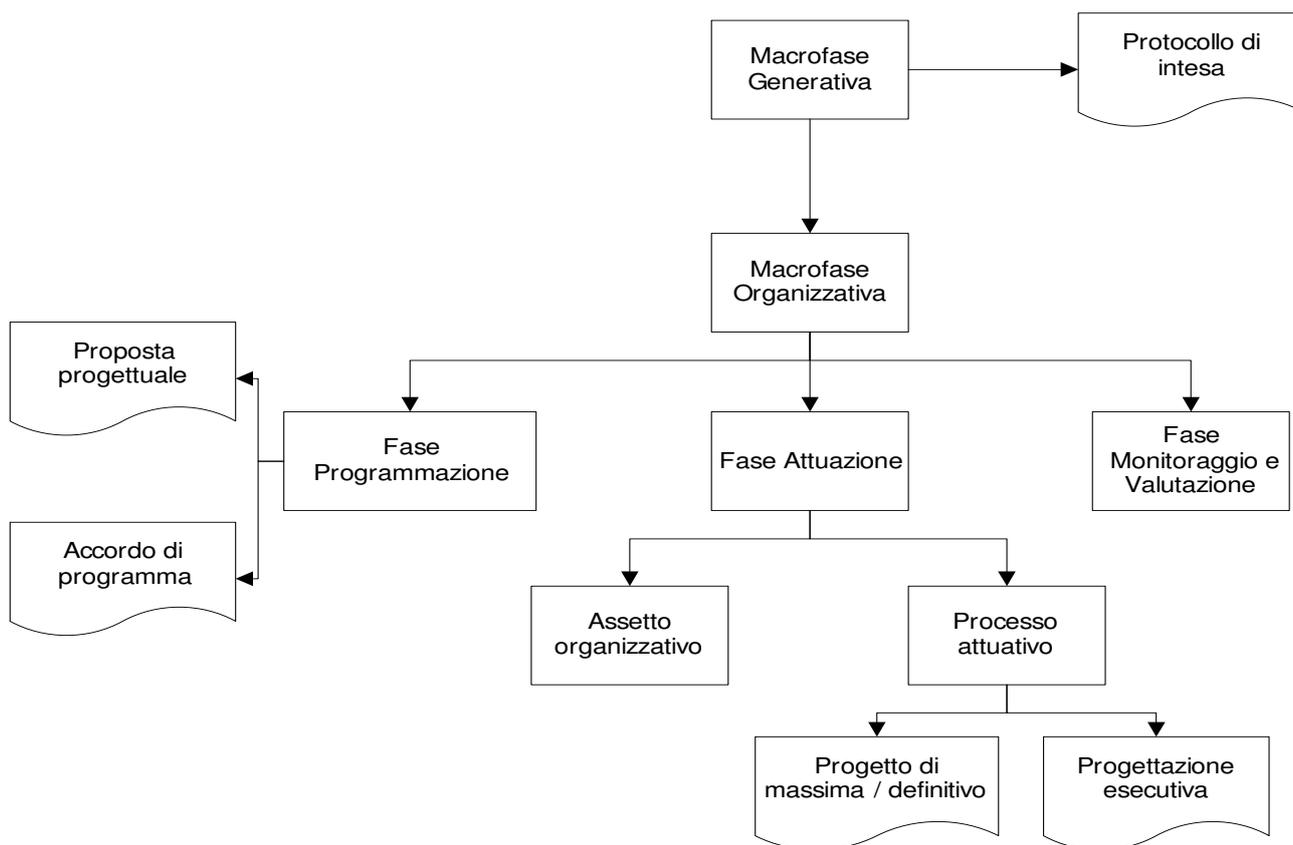
- le direttrici programmatiche generali;
- gli interventi strategici;
- indicazioni sulla fase di concertazione istituzionale e consultazione delle parti economiche e sociali;
- l'elenco degli interventi programmati nell'ambito dei PISU;
- l'indicazione di altri interventi programmati (a valere su risorse comunitarie e altri fondi);
- l'ammontare delle risorse finanziarie programmate;
- le procedure e le fasi di attuazione del Protocollo di intesa;
- le indicazioni regionali circa l'organizzazione interna ai Comuni per la gestione dei PISU.

L'Accordo di Programma rappresenta, invece, lo strumento per realizzare gli impegni definiti nel protocollo di intesa. Infatti esso conduce verso la definizione del processo di progettazione a livello preliminare, pertanto è necessario individuare:

- le schede tecniche degli interventi programmati;
- i Responsabili Regionali (Responsabili di Misura) e il Responsabile Comunale;
- le indicazioni sull'assetto organizzativo dei Comuni, come risorse umane impiegate per la gestione dei PISU;
- le disposizioni riguardanti la periodicità (almeno annuale) delle verifiche sullo stato di attuazione, condotte congiuntamente dal Responsabile di Misura Regionale e dal Responsabile Comunale del PISU, al fine di aggiornare e/o integrare i contenuti dell'Accordo, nonché di riprogrammazione di eventuali risorse rese disponibili;
- le indicazioni da intraprendere (da parte della Regione) azioni sostitutive in caso di ritardi, inerzie ed inadempienze nell'attuazione degli interventi.

## 6. Dal processo di implementazione alla definizione del ciclo di vita

Per indagare sul modello organizzativo implementato sono stati svolti incontri (audit) presso le amministrazioni interessate (Regione e Comuni), che hanno permesso la ricostruzione del ciclo di vita dei PISU. In esso sono state individuate due macrofasi, quella **generativa**, che ha portato alla definizione del protocollo di intesa, e quella **organizzativa**, dove troviamo le fasi di programmazione, attuazione e valutazione (fig. 1).



**Fig. 1 - PISU - Mappa per orientarsi nella gestione delle macrofasi / fasi**  
**6.1 Macrofase Generativa**

La macrofase generativa scaturisce dalla stipula dei Protocolli di intesa tra Regione e Comuni che richiamano:

- l'individuazione di massima da parte dei Comuni di Matera e Potenza degli interventi strategici da realizzare in coerenza con linee programmatiche contenute nelle misure di riferimento del POR;
- la condivisione e definizione degli interventi strategici con il partenariato istituzionale ed economico – sociale, mediante azioni di consultazione e concertazione territoriale;
- la condivisione e verifica di coerenza programmatica, progettuale e di fattibilità e ammissibilità tecnico amministrativa degli interventi individuati, in sede di tavolo misto Comune - Regione, e conseguente definizione dei contenuti dei Protocolli d'Intesa;
- l'approvazione, in seno a Regione e Comuni, e sottoscrizione dei Protocolli d'intesa.

Entrando nel merito dei contenuti specifici dei due Protocolli, si evidenzia una differenza nelle previsioni inerenti la programmazione di ciascun PISU. Infatti, il Protocollo siglato tra la Regione ed il Comune di Potenza prevede, quale specifica indicazione del Comune, che il Progetto Integrato di Sviluppo Urbano debba essere articolato non solo a valere sulle azioni specifiche dell'Asse V, ma anche, in un'ottica di integrazione degli interventi e degli obiettivi, sulle azioni previste nell'ambito delle altre misure collegate afferenti agli Assi I, II e VI.

Nel Protocollo siglato tra Regione e Comune di Matera, invece, la progettazione del PISU prevede l'attivazione delle tipologie di interventi e delle risorse afferenti all'asse V Città, evidenziando le connessioni ed integrazioni degli interventi PISU con quelli programmati a valere sulle altre misure del POR.

## **6.2 Macrofase Organizzativa**

In questa macrofase si individuano i processi gestionali (programmazione, attuazione, valutazione e monitoraggio), che scaturiscono dalla sottoscrizione dei rispettivi Protocolli di Intesa stipulati tra la Regione Basilicata e i due Comuni.

### **Fase Programmazione**

La fase di programmazione vede coinvolti i Comuni e la Regione nella stipula degli Accordi di Programma, tale stipula, si è realizzata mediante le seguenti fasi:

1. predisposizione da parte di ciascun Comune della Proposta di Progetto Integrato di Sviluppo Urbano;
2. approvazione comunale della proposta, con D.G.C. e D.C.C., e relativa trasmissione ai Responsabili di misura Regionali;
3. verifica ex-ante di ammissibilità tecnico/amministrativa e finanziaria della proposta da parte dei Responsabili di Misura Regionali, contestualmente ad una fase di consultazione informale tra Regione e Comuni finalizzata alla condivisione di eventuali revisioni del progetto proposto;
4. trasmissione della proposta progettuale ammissibile all'Autorità Ambientale Regionale per la verifica del rispetto del principio dell'integrazione ambientale;
5. stesura del PISU definitivo e dello schema di Accordo di Programma;
6. approvazione dell'Accordo di programma, in seno al Comune ed alla Regione, e relativa sottoscrizione.

Tale procedura è stata reiterata ogni qual volta si sono rese necessarie azioni di riprogrammazione del PISU. Le rimodulazioni (all'interno di singole azioni) sono state invece approvate con atti amministrativi (Determina Dirigenziale del Responsabile di Misura Regionale).

#### *Attività di programmazione nel Comune di Potenza*

Il Comune di Potenza ha sottoscritto con la Regione Basilicata n. 3 Accordi di Programma. Nella seguente tabella sono riepilogati gli interventi programmati ed evidenziate le modifiche apportate.

<b>Tab. 1 – Schema sintetico Accordi di Programma PISU</b>			
Accordi	Accordo di Programma 2002-2004 del 22/07/2002 (DGR n° 1300/02)	Accordo di Programma 2002-2004 del 09/02/2004 (DGR n° 135/04)	Accordo di Programma 2002-2006 del 02/08/2005 (DGR n° 1638/05)
Interventi Programmati.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mis.V1 N°18 Interventi (€25.309.00,00)</li> <li>Mis.V2 N° 3 Interventi (€2.737.000,00)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mis.V1 N°24 Interventi (€ 24.751.973,00)</li> <li>Mis.V2 N° 3 Interventi (€ 2.737.000,00)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mis.V1 N°32 Interventi (€ 35.173.334,00)</li> <li>Mis.V.2 N° 6 Interventi (€ 4.400.000,00)</li> </ul>
Interventi di Rapido Avvio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mis.V1 N°8 Interventi</li> <li>Mis.V2 N°4 Interventi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mis.V1 N°14 Interventi</li> <li>Mis.V2 N°4 Interventi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mis.V1 N°23 Interventi € 7.138.854,13)</li> <li>Mis.V2 N°4 Interventi (€ 450.025,07)</li> </ul>
Interventi Aggiuntivi			<ul style="list-style-type: none"> <li>Mis.V1 N°5 Interventi (€ 50.874.848,23)</li> </ul>
Modifiche Effettuate Rispetto al documento precedente		<ul style="list-style-type: none"> <li>Mis.V1 azione A Integrazione di N° 6</li> <li>Rimodulazione finanziaria del costo complessivo dei progetti.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mis.V 1 N°4 Interventi sono stati rimodulati dal punto di vista finanziario, N° 8 sono stati ridimensionati, N°12 nuove operazioni sono state inserite.</li> <li>Mis.V2 N°2 interventi sono stati riformulati senza variazione del costo complessivo e N°2 interventi sono stati aggiunti</li> </ul>
Motivazioni		<ul style="list-style-type: none"> <li>Esigenza di razionalizzazione (aggregazione) degli interventi previsti nei singoli quartieri urbani</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recepire in un unico Accordo gli interventi programmati nel primo triennio di attività, ma ancora in fase di attuazione o da attuare;</li> <li>Predisporre gli interventi relativi alla seconda fase.<sup>2</sup></li> </ul>

#### *Attività di programmazione nel Comune di Matera*

Il Comune di Matera ha sottoscritto con la Regione Basilicata due Accordi di Programma. Nella tabella che segue sono riepilogati gli interventi programmati ed evidenziate le modifiche apportate.

**Tab. 2 – Schema sintetico Accordi di Programma PISU**

<sup>2</sup> Come è emerso dall'audit svoltasi presso il Comune di Potenza il 22/11/2006, tale scelta è stata determinata dal fatto che, essendo slittati di molto i tempi di avvio delle attività previste nel primo Accordo, si è dovuta riportare la scadenza ultima per tutti gli interventi al 2008

Contenuti	Accordo di Programma Del 11 gennaio 2003 (DGR n° 4/03)	Accordo di Programma Del 28 giugno 2006 (DGR n° 916/06)
Oggetto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mis.V1 N°28 Interventi (€ 28.000.000,00)</li> <li>Mis.V2 N°2 Interventi (€ 3.600.000,00)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mis.V1 N°39 Interventi (€ 28.800.000,00)</li> <li>Mis.V2 N°5 Interventi (€ 3.600.000,00)</li> </ul>
Interventi di Rapido Avvio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mis.V1 N°13 Interventi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mis.V1 N°30 Interventi (€ 21.000.000,00)</li> <li>Mis.V2 N°1 Interventi (€ 550.000,00)</li> </ul>
Interventi Aggiuntivi	Nessuno	Nessuno
Motivazioni		La rimodulazione degli interventi recepita dal secondo Accordo di Programma è stata informata dall'esigenza di riprogrammare gli interventi secondo una logica di integrazione con altri assi/misure, carente nel 1° AdP. I due assi tematici su cui si fonda la riprogrammazione sono il turismo e l'innovazione. Il criterio è stato quello di creare da un lato il "contenitore" del marketing di comunicazione della città, dall'altro di riempirlo con dei "contenuti".

In entrambi gli accordi di programma è inoltre possibile individuare:

### 1. "Durata dell'accordo"

Necessaria per pianificare e monitorare la tempistica di realizzazione del singolo intervento

### 2. "Condizioni di attuazione"

Per l'Azione "A" Mis. V.1 e V.2, il responsabile comunale deve:

- trasmettere ai Responsabili di misura Regionale, prima dell'avvio delle procedure di evidenza pubblica per l'appalto delle opere, copia del progetto preliminare dell'intervento per la richiesta verifica di coerenza rispetto alle condizioni di attuazione
- corredare la documentazione con le "Schede per l'integrazione della componente ambientale", redatte dall'Autorità Ambientale e riportate

Per le Azioni "C" e "B" Mis. V.1 e V.2, il responsabile di Misura Regionale deve concordare preventivamente, con il Resp. comunale i contenuti dei bandi da emanare della gestione del Progetto Integrato di Sviluppo Urbano

Per l'Azione "D" Mis. V.1, il responsabile comunale deve trasmettere, prima della loro attuazione, al competente Responsabile di misura Regionale, copia degli atti onde verificarne l'eleggibilità dell'operazione a cofinanziamento comunitario

### 3. "Relazioni istituzionali"

- Le Amministrazioni contraenti, consapevoli degli interessi pubblici connessi alla realizzazione dell'Accordo, devono impegnarsi a dare attuazione allo stesso attraverso uno spirito di leale collaborazione.
- Ciascun soggetto sottoscrittore nello svolgimento delle attività di propria competenza, assume l'impegno di:
  - utilizzare ogni utile forma di collaborazione e di coordinamento nella implementazione dell'Accordo;

- procedere, periodicamente, alla verifica dell'Accordo e, se opportuno, a concordarne gli occorrenti adattamenti ed aggiornamenti;
- attivare ed utilizzare, appieno ed in tempi rapidi, tutte le risorse finanziarie individuate nell'Accordo per la realizzazione delle diverse tipologie d'intervento;
- rimuovere, nelle diverse fasi procedurali, ogni ostacolo amministrativo e procedurale agli stessi imputabile;
- utilizzare, nei procedimenti di rispettiva competenza, tutti gli strumenti di semplificazione e di snellimento dell'attività amministrativa previsti dalla vigente normativa;
- dare piena attuazione, nella realizzazione degli interventi, alle disposizioni ed agli orientamenti comunitari nazionali e regionali vigenti in materia di attivazione del co-finanziamento comunitario degli interventi;
- rispettare le modalità ed i termini convenuti e riportati nelle allegate schede di intervento.

#### 4. "Responsabilità comunale"

Al *Responsabile Comunale della gestione del Progetto* sono assegnati i seguenti compiti:

- assicurare la completa e piena realizzazione delle singole operazioni previste nel Progetto, nel rispetto di quanto stabilito nell'Accordo, nonché nel P.O.R. Basilicata 2000-2006 e nel relativo Complemento di Programmazione;
- organizzare, dirigere, valutare e controllare tutte le attività connesse alla implementazione del Progetto, ponendo in essere tutte le iniziative opportune e necessarie al fine di garantire la completa attuazione degli interventi previsti e segnalando tempestivamente alle Amministrazioni sottoscrittrici dell'Accordo l'insorgenza di eventuali ritardi ed ostacoli tecnico-amministrativi;
- attenersi, nell'implementazione del Progetto nel suo complesso e nell'attuazione delle singole operazioni che lo compongono, alle disposizioni ed alle procedure adottate dalla Regione Basilicata in tema di monitoraggio, controllo, rendicontazione, verifica, valutazione, ecc. di interventi cofinanziati da risorse comunitarie.

I *Responsabili comunali dei procedimenti amministrativi* hanno, in particolare, nei confronti del Responsabile comunale il compito di:

- segnalare eventuali ritardi o impedimenti tecnico-amministrativi che possano ostacolare o rallentare l'attuazione degli interventi, esplicitando eventuali iniziative correttive assunte e/o da assumere;
- compilare e trasmettere, con la cadenza richiesta dai Responsabili regionali di misura interessati, le schede di controllo e monitoraggio;
- fornire ogni informazione utile ed opportuna a definire lo stato di attuazione degli interventi posti in essere.

#### 5. "Responsabilità regionali"

Ai Responsabili regionali (Resp.li di Misura) sono attribuiti i compiti di:

- sovrintendere al processo complessivo di implementazione dell'Accordo;
- promuovere, anche su proposta del Responsabile comunale della gestione del Progetto, le azioni e le iniziative opportune e necessarie a garantire la piena realizzazione dell'Accordo;
- assicurare la piena e corretta attuazione delle operazioni finanziate dalle misure di rispettiva competenza;

- garantire il rispetto delle condizioni di attuazione degli interventi secondo le disposizioni e gli orientamenti vigenti in materia di attivazione del cofinanziamento di risorse comunitarie;
- curare il raccordo delle operazioni finanziate dall'Accordo con l'attuazione del P.O.R. Basilicata 2000-2006 nel suo complesso.

#### 6. "Verifiche dell'accordo"

I Responsabili Regionali, per conto della Regione Basilicata, ed il Responsabile comunale della gestione del Progetto, per conto dell'Amministrazione comunale, devono procedere congiuntamente e con cadenza almeno annuale alla verifica dello stato di attuazione dell'Accordo e riferire gli esiti agli organi politici dei due Enti.

#### 7. "Aggiornamenti dell'accordo"

A seguito delle risultanze delle verifiche, nonché delle eventuali nuove esigenze di sostegno allo sviluppo economico e sociale della Città di Potenza, si può procedere nel rispetto delle condizioni di attuazione del P.O.R. Basilicata 2000-2006 all'aggiornamento ed integrazione delle operazioni dell' Accordo, nonché alla riprogrammazione di eventuali risorse rese disponibili.

#### 8. "Ritardi, inerzie ed inadempienze"

- In caso di ritardi, inerzie o inadempienze nell'attuazione degli interventi oggetto dell'Accordo, il Responsabile regionale competente per materia invita il Responsabile comunale della gestione del Progetto ad assumere le necessarie iniziative e ad assicurare che le strutture dallo stesso coordinate adempiano entro un congruo termine. Del predetto invito sono informati il Presidente della Giunta Regionale ed il Sindaco.
- Il Responsabile comunale della gestione del Progetto è tenuto, entro il termine assegnatogli, a far conoscere al competente Responsabile regionale dell'Accordo, al Presidente della Giunta ed al Sindaco le iniziative assunte ed i risultati conseguiti.
- Nell'ipotesi di ulteriore inottemperanza o di mancato adeguamento alle modalità operative prescritte, il Responsabile regionale competente invia gli atti, con una motivata relazione, al Presidente della Giunta ed al Sindaco formulando, se del caso, una proposta circa le misure da adottare in via sostitutiva. Sulla base di tale relazione, la Giunta Regionale individua le misure da adottare nominando, se del caso, commissari ad acta.
- Qualora le azioni sopra non garantiscano il risultato dell'adempimento o lo garantiscano in modo insufficiente, la Giunta Regionale attiva le procedure per la revoca immediata, totale o parziale, del finanziamento. Le risorse revocate sono riprogrammate, ove possibile, nell'ambito degli aggiornamenti come sopra.

## **Fase Attuazione**

Durante questa fase si sperimenta sia l'assetto organizzativo, previsto negli accordi di programma, dove sono evidenziate le funzioni spettanti alla Regione e quelle spettanti ai Comuni, sia il processo attuativo che riguarda le modalità di gestione dei progetti, dalla progettazione alla valutazione, utilizzate dallo stesso assetto organizzativo.

### Assetto organizzativo

La struttura organizzativa di riferimento è rappresentata dall'Ufficio PISU, che viene definita e pianificata all'interno dei Protocolli di intesa, dove sono contenute le indicazioni circa le responsabilità delle funzioni comunali per la gestione dei PISU.

Per quel che riguarda la responsabilità delle funzioni di competenza regionale essa è attribuita ai Responsabili delle misure inerenti il PISU. Tale figura rappresenta l'interfaccia di riferimento regionale per entrambi i Comuni.

### *Assetto organizzativo e funzioni a livello regionale*

I Responsabili Regionali dell'attuazione degli Accordi sono individuati nei seguenti Responsabili di Misura del POR Basilicata:

- per la Mis.V1 - il Dirigente pro-tempore dell'Ufficio Edilizia - Dipartimento Infrastrutture Opere Pubbliche e Mobilità;
- per la Mis.V2 il dirigente pro-tempore dell' Ufficio "Politiche di Solidarietà Sociale" Dipartimento Salute, Sicurezza e Solidarietà Sociale, Servizi alla persona e alla Comunità<sup>3</sup>.

Le funzioni affidate ai Responsabili Regionali sono:

- programmazione e controllo, nello specifico per il tramite degli uffici tecnici competenti, assicurando l'attività di concertazione alla stesura dei protocolli d'intesa e degli Accordi di Programma Quadro;
- monitoraggio fisico, procedurale e finanziario.

I Responsabili di Misura, nello svolgimento delle loro funzioni, si avvalgono di uno Staff Tecnico<sup>4</sup> (dotazione organica + esperti POR) che rappresenta l'interfaccia dei comuni capoluogo ed ha compiti di verifica tecnica e amministrativa rispetto alla compatibilità degli interventi proposti con quanto previsto nella misura di riferimento.

### *Assetto organizzativo e funzioni a livello comunale*

#### *Potenza (dati al dicembre 2006)*

Il Comune nomina il Responsabile Comunale PISU<sup>5</sup>, che ha il compito di assicurare la completa e piena realizzazione delle singole operazioni previste nel progetto nel rispetto di

<sup>3</sup> Attualmente I Responsabili di Misura sono per la *Mis. V.1* il Dirigente dei Dipartimento Infrastrutture e Mobilità- Ufficio Edilizia dott. Ernesto Mancino; per la *Mis. V.2* il Dirigente del Dipartimento Sicurezza e Solidarietà Sociale – Ufficio cittadinanza solidale dott. Adriano Abiusi.

<sup>4</sup> Per le *Azioni A, B, C e D della Mis.V1* Dipartimento Infrastrutture Opere Pubbliche e Mobilità – Ufficio Edilizia: Giuseppe Daraio e Alfredo Morfini. Per la *Mis.V2* Dipartimento Salute, Sicurezza e Solidarietà Sociale, Servizi alla persona e alla Comunità - Ufficio Promozione cittadinanza solidale ed economia sociale, sviluppo servizi sociali e sociosanitari: Rocco Cortese che, da novembre 2006 a novembre 2008, sarà affiancato, per gli interventi infrastrutturali, da un tecnico esterno, un architetto)

<sup>5</sup> Attualmente l' ing. Francesco Mancuso dirigente pro-tempore dell'Unità di Direzione "Opere pubbliche" che svolge funzioni di coordinamento. (Si tratta di una carica ad interim come anche quella dei Responsabili Comunali di Misura).

quanto stabilito: nell'Accordo di Programma, dal POR e dal relativo Complemento di Programmazione.

Per la gestione dei PISU vengono individuati i Responsabili Comunali dei Procedimenti Amministrativi attualmente ricoprenti ad interim la funzione di Responsabili Comunali di Misura, ovvero:

- Per l'Azione V.1 "A" e V.1 "C", il dirigente pro-tempore dell'Unità di Direzione "Ambiente, energia e Riqualificazione Urbana"<sup>6</sup>;
- Per l'Azione V.1 "B", il dirigente pro-tempore dell'Unità di Direzione "Trasporti e Viabilità"<sup>7</sup>;
- Per l'Azione V.1 "D", il dirigente pro-tempore dell'Unità di Direzione "Cultura", il dirigente pro-tempo dell'Unità di Progetto "Programmi Complessi e Ufficio di Piano";
- Per l'Azione V.2 "A", il dirigente pro-tempore dell'Unità di Direzione "Manutenzione e Servizi Tecnici"<sup>8</sup>;
- Per l'Azione V.2 "B", il dirigente pro-tempore dell'Unità di Direzione "Servizi Sociali".

Tali Responsabili Comunali hanno il compito (verso il Responsabile Comunale PISU) di:

- segnalare eventuali ritardi o impedimenti tecnico-amministrativi che possano ostacolare o rallentare l'attuazione degli interventi, esplicitando eventuali iniziative correttive assunte e o da assumere;
- compilare e trasmettere, con la cadenza richiesta dai Responsabili regionali di misura interessati, le schede di controllo e monitoraggio;
- fornire ogni informazione utile ed opportuna a definire lo stato di attuazione degli interventi posti in essere.

Dall'indagine emerge, che attualmente, l'organizzazione del Comune di Potenza per la gestione dei PISU, si avvale, anche, di cinque unità tecniche (laureati), attivate con i progetti Sfera, che si occupano di rendicontazione e procedure amministrative.

#### *Assetto organizzativo e funzioni a livello comunale*

*Matera (dati al dicembre 2006)*

- Il Comune di Matera ha istituito al suo interno un Ufficio PISU che presenta il seguente assetto organizzativo:
- Responsabile Comunale PISU (dirigente esterno pro-tempore dell'Ufficio PISU<sup>9</sup> con funzione di coordinamento per tutte le azioni degli assi V1 e V2. Il dirigente riveste anche il ruolo di Responsabile di procedimento per gli interventi di carattere infrastrutturale;
- Tecnici comunali<sup>10</sup> (supportano il dirigente);
- Unità tecniche;
- Esperto di marketing;
- Esperto di internazionalizzazione di PMI (temporaneamente attivate attraverso un intervento previsto dalla misura V1 Az. D, "Azione di accompagnamento e supporto alla programmazione e progettazione");
- Altra risorsa per l'ufficio risulta attivata con i progetti Sfera, e si occupa di monitoraggio e rendicontazione.

#### Processo Attuativo

<sup>6</sup> Attualmente: Arch.Giancarlo Grano

<sup>7</sup> Attualmente: Ing.Mario Restaino

<sup>8</sup> Attualmente: Ing.Giuseppe Risi

<sup>9</sup> Ing.Vincenzo Acito

<sup>10</sup> geom. Michele De Bonis e Antonio Vammacigno

Si segnala che durante il processo attuativo non emerge un'attività di pianificazione temporale per i progetti da parte dell'amministrazione comunale che diventi poi un requisito in fase affidamento, al contrario questo si desume dai progetti esecutivi diventando una facoltà dell'esecutore.

Emergono, invece, i seguenti livelli di progettazione:

#### La Progettazione di massima / definitiva - Mis.V.1 (Az. A e B) – Mis. V2 (Az. A)

Nel rispetto delle procedure indicate dal Complemento di Programmazione, nonché di quelle riportate nel D.G.R. n°300 del 11/02/ 2005 e successive modifiche<sup>11</sup>, le fasi di redazione, approvazione ed attuazione degli interventi afferenti la Misura V.1 (Azioni A e B) e la Misura V.2 (Azione A) possono così riassumersi:

1. Il Comune presenta al Responsabile di Misura regionale il Progetto Preliminare (approvato con D.G.C. o di Consiglio) unitamente alla seguente documentazione:
  - schede di georeferenziazione dell'intervento;
  - dichiarazione d'impegno del vincolo di destinazione d'uso e di alienazione dell'infrastruttura che intende realizzare;
  - dichiarazione dell'Ente attestante l'inserimento del progetto nel Piano triennale delle Opere Pubbliche;
  - breve relazione descrittiva dell'intervento e l'acquisizione di tutti i pareri, nulla osta, autorizzazioni e permessi per la realizzazione dello stesso.
2. Il Responsabile di Misura regionale, verifica la coerenza ed ammissibilità del progetto preliminare rispetto agli obiettivi strategici e alla normativa nazionale. Secondo quanto emerge dall'audit, il Responsabile di Misura, in caso di difformità, provvede ad individuare eventuali annotazioni e richieste di integrazioni da sottoporre al Comune per il raggiungimento della coerenza progettuale.
3. Il Responsabile di Misura Regionale procede, quindi, all'approvazione del progetto e all'ammissione a finanziamento con Determina Dirigenziale.

#### La Progettazione esecutiva

Dall' approvazione del progetto da parte della Regione, l'Amministrazione Comunale avvia il processo di Progettazione esecutiva mediante progettazione interna o affidamento esterno dell'incarico, previa predisposizione di bandi Pubblici<sup>12</sup>.

Il progetto esecutivo viene approvato con Delibera e Determina Dirigenziale di Giunta Comunale e trasmesso - per prassi - al Responsabile di Misura Regionale, unitamente alla dichiarazione di cantierabilità ed avvenuta acquisizione di tutti i pareri previsti dalla normativa vigente.

Da tale acquisizione di pareri, il Comune provvede ad emettere i Bandi di gara per l'assegnazione dei singoli interventi. Dagli esiti derivanti dalla fase di aggiudicazione il

<sup>11</sup> Il D.G.R. n°300 approva la "Direttiva delle procedure e degli adempimenti connessi all'ammissione a finanziamento e alla realizzazione di interventi infrastrutturali finanziati con risorse comunitarie gestite dall'Amministrazione Regionale". Le successive modifiche sono state approvate con D.G.R. n° 806 dell'1/04/2005 e D.G.R. n°1153 dell'1/08/2006.

<sup>12</sup> Per ciò che concerne l'aggiudicazione degli incarichi relativi, in particolar modo, alle attività infrastrutturali, il Comune di Matera ha proceduto attraverso il criterio di univocità dell'incarico, ovvero l'intervento è stato affidato per la sua realizzazione (Progettazione, Direzione Lavori e Sicurezza) a gruppi di professionisti che hanno partecipato a bandi specifici.

Comune trasmette al Responsabile di Misura della Regione il verbale di aggiudicazione della gara d'appalto dei lavori.

### ***Fase Monitoraggio e Valutazione***

La strategia con cui è stato ideato il sistema di monitoraggio del P.O.R. Basilicata è in linea con i concetti di decentramento ed integrazione nei confronti degli Enti Locali e dei Soggetti Attuatori. L'orientamento strategico è stato quello di portare ad un coinvolgimento sempre maggiore gli enti decentrati ed a una maggiore responsabilizzazione dei soggetti attuatori nella fornitura e verifica delle informazioni di monitoraggio in linea con i più recenti orientamenti comunitari.

Il flusso informativo che caratterizza il monitoraggio può essere così sintetizzato:

1. Il Comune aggiorna ed inserisce i dati nelle seguenti sezioni del Catasto Progetti<sup>13</sup>:
  - documenti contabili;
  - mandati;
  - monitoraggio fisico (inserimento degli indicatori in fase preventiva o di realizzazione ed a conclusione dell'intervento);
  - monitoraggio procedurale (inserimento delle date previste ed effettive di ciascun step procedurale del progetto);
  - quadro economico (a inizio e fine progetto);
  - collaudi (inserimento delle date e degli estremi del certificato di collaudo);
  - coordinate geografiche.
2. I dati vengono successivamente inviati in Regione congiuntamente alla relativa documentazione cartacea (ovvero fatture, delibere di impegno di spesa ecc...per quanto concerne il dati finanziari), e a specifiche schede di rilevazione (precedentemente predisposte dalla Regione e fornite al Comune) per quanto riguarda il monitoraggio fisico.
3. Il Responsabile di Misura che ha, precedentemente, già provveduto all'inserimento dell'anagrafica di ciascun progetto, provvede ad aggregare i dati, ad alimentare il sistema, rendendoli disponibili all'AdG del P.O.R..
4. I dati finali vanno a sostanziare l'aggiornamento periodico, a livello nazionale, sui dati richiesti da Monit Web.

Gli obiettivi generali ed ultimi del sistema di monitoraggio sono, quindi, i seguenti:

- fornire dati sullo stato di attuazione finanziaria degli interventi, in collegamento con il monitoraggio del Q.C.S. ob.1 effettuato dalla Ragioneria Generale dello Stato attraverso il proprio Sistema Informativo "Monit Web";
- fornire dati sullo stato di attuazione fisica degli interventi;
- fornire dati sullo stato di monitoraggio procedurale degli interventi;
- fornire informazioni circa l'efficacia delle procedure predisposte;
- evidenziare criticità particolari dei progetti legate alle procedure messe in atto;
- fornire dati per la valutazione degli interventi;

<sup>13</sup> Ovviamente i dati inseriti sono diversi per tipologia a secondo del tipo di intervento (infrastrutturale , regimi di aiuto ecc.)

- fornire dati all'Autorità di controllo in attuazione del Reg. (CE) 438/2001 e successive modifiche;
- fornire dati all'Autorità di Pagamento di ciascun Fondo e aggregare gli stessi per il Coordinamento dell'Autorità di Pagamento.

#### Attivazione procedimenti amministrativi

Durante la gestione degli interventi aggiudicati ai singoli soggetti e sulla base dell'avanzamento dei lavori, la Regione trasferisce le risorse stanziare al Comune secondo le seguenti modalità:

1. un primo acconto del 15% a titolo di anticipazione, su richiesta del Comune, al momento della notifica del provvedimento di ammissione a finanziamento.
2. un secondo acconto del 15% a seguito della trasmissione da parte del Comune della documentazione attestante l'avvenuta aggiudicazione dei lavori a titolo di rimborso di spese già sostenute (quali progettazione, pubblicità gara ed espropri) solo dopo che abbia provveduto agli adempimenti di cui sopra, corredati dal contratto, dal verbale di consegna lavori, dalla dichiarazione del direttore dei lavori dell'effettivo inizio dei lavori.
3. ulteriori acconti, fino ad un massimo del 90%, a titolo di rimborso delle spese sostenute, a seguito della trasmissione da parte del Comune dei S.A.L. e delle Schede di Monitoraggio finanziario, fisico e procedurale.
4. Il saldo, costituito dal residuo 10%, viene erogato a seguito di:
  - ultimazione dei lavori;
  - avvenuta approvazione degli atti di collaudo o rilascio del certificato di regolare esecuzione;
  - inserimento dati di monitoraggio relativi all'intervento realizzato sulla procedura informatica "Catasto progetti";
  - trasmissione delle schede di monitoraggio finanziario (A), procedurale (B), fisico (C) e occupazionale (D) in forma cartacea, sottoscritte dal Responsabile del procedimento e dal Responsabile dell'Ufficio finanziario del soggetto del Comune.

Il Comune al fine di ottenere l'erogazione degli importi spettanti per la realizzazione del progetto deve sottoporre a validazione tutte le spese connesse all'intervento, deve approvare i relativi atti che, vistati dall'Ufficio Tecnico, devono essere trasmessi al Responsabile di Misura Regionale. Il Comune provvede ad inserire ed aggiornare sulla procedura informatica, "Catasto Progetti", le informazioni dei dati identificativi del progetto nonché i dati utili al monitoraggio finanziario, fisico, e procedurale validate dal Responsabile del Procedimento.

L'erogazione dei fondi a favore del Comune per la Mis.V.2 (Az. A) segue lo stesso iter sopra descritto, con la differenza che non sono previsti acconti in fase di ammissione a finanziamento del progetto preliminare e la prima erogazione, che è pari al 20%, avviene a seguito di presentazione al Responsabile di Misura del verbale di aggiudicazione della gara d'appalto.

Per le altre azioni delle Misure V1 (azioni C e D) e V2 (azione B), si riporta nella tabella seguente le diverse modalità di ammissione a finanziamento dell'intervento e di erogazione delle somme stanziare.

<b>Tab. 3 – Modalità ammissione a finanziamento Mis. V1 (azioni C e D) e V2 (azione B)</b>		
<b>Mis. V.1 (Azione C)</b>	<b>Matera</b>	<b>Potenza</b>
Ammissione a finanziamento	Presentazione di una Relazione Preliminare al Respons. di Mis. Regionale	Idem
Modalità di Erogazione	Il Comune procede ad emettere un Bando ad evidenza pubblica, Una prima erogazione, che consiste in un'anticipazione nella misura del 20%, viene effettuata previa aggiudicazione della gara e sottoscrizione della convenzione tra Comune e soggetto aggiudicatario. Il Saldo viene erogato previa verifica tecnico- amministrativa a conclusione dell'investimento.	Idem
<b>Mis. V.1 (Azione D)</b>	<b>Matera</b>	<b>Potenza</b>
Ammissione a finanziamento	Presentazione di una Relazione Preliminare al Respons. di Mis. Regionale	Idem
Modalità di Erogazione	Non c'è nessuna anticipazione in fase di ammissione a finanziamento.	Idem
<b>Mis. V.2 (Azione B)</b>	<b>Matera</b>	<b>Potenza</b>
Ammissione a finanziamento	Presentazione di una Relazione Preliminare al Respons. di Mis. Regionale	il Comune procede direttamente ad emettere un Bando ad evidenza pubblica, lo sottopone alla Regione che si limita ad approvarlo
Modalità di Erogazione	il Comune procede ad emettere un Bando ad evidenza pubblica, Una prima erogazione, che consiste in un'anticipazione nella misura del 50%, viene effettuata previa aggiudicazione della gara e sottoscrizione della convenzione tra Comune e soggetto aggiudicatario. Il Saldo viene erogato previa verifica tecnico- amministrativa a conclusione	l'erogazione consiste in un'anticipazione nella misura del 50% previa aggiudicazione della gara e sottoscrizione della convenzione tra Comune e soggetto aggiudicatario. Il Saldo viene erogato previa verifica tecnico- amministrativa a conclusione dell'investimento.

## 7. Il percorso di miglioramento a supporto delle aree identificate

Le indagini effettuate per analizzare le fasi del ciclo di vita dei PISU hanno condotto verso la rilevazione di particolari esigenze organizzative che hanno richiesto una modalità specifica per poterle soddisfare. Tale modalità rientra nel disegno della nostra stessa indagine in quanto essa consiste nel proporre adeguate azioni correttive in corrispondenza delle aree individuate, quale “input” necessario all’avvio di un percorso di miglioramento.

Risistemando in forma tabellare le macrofasi/fasi che necessitano di tale supporto è stato segnalato in modo puntuale per ogni esigenza (esplicita o implicita) la relativa azione come input per il miglioramento.

### **Macrofase: organizzativa**

#### **Fase: programmazione**

<i>Rilevazione esigenze</i>	<i>Input per il miglioramento</i>
Nella fase iniziale di avvio dei PISU è necessaria una rappresentazione puntuale dello “strumento PISU”, sia relativamente alle modalità di gestione che da un punto di vista procedurale.	Rafforzare la fase di accompagnamento della Regione al Comune predisponendo eventualmente linee guida regionale di indirizzo e di accompagnamento alla fase di programmazione
Nella fase di approvazione da parte della Regione della Proposta progettuale il Comune deve apportare integrazioni e modifiche sulla base delle difformità riscontrate rispetto alla coerenza programmatica regionale.	Individuare competenze progettuali a livello comunale adeguate alla definizione di proposte coerenti rispetto alle strategie regionali per evitare a valle la gestione di un processo di variazione progettuale richiedente comunque tempi e risorse necessarie alla risoluzione
I protocolli di intesa prevedevano attività di concertazione e collaborazione con il pubblico ed il privato (project financing), tale collaborazione non ha trovato piena attuazione nella fase esecutiva dei progetti in entrambe le città capoluogo.	Rafforzare le attività di concertazione per il coinvolgimento del partenariato pubblico e privato in fase di progettazione preliminare, attraverso l'individuazione di compiti e responsabilità da attribuire ad ogni singolo soggetto rientrante nella realizzazione degli interventi

### **Macrofase: organizzativa**

#### **Fase: attuazione - Assetto organizzativo**

<i>Rilevazione esigenze</i>	<i>Input per il miglioramento</i>
Carenza delle risorse umane coinvolte nella gestione dei PISU le quali ricoprono cariche ad interim, sebbene nei Protocolli d’Intesa venisse fatta esplicita menzione circa la possibilità di istituire Strutture Speciali per la gestione dei PISU	Allocare personale ad hoc per la gestione dei PISU secondo quanto definito nei Protocolli di intesa.

**Macrofase: organizzativa****Fase: attuazione - Processo attuativo**

<i>Rilevazione esigenze</i>	<i>Input per il miglioramento</i>
Non risulta svolta un'attività di pianificazione temporale per la realizzazione degli interventi	Individuare uno strumento per la pianificazione generale degli interventi attraverso il coordinamento dei singoli cronoprogrammi e monitorare i tempi attraverso l'aggiornamento periodico
La progettazione esecutiva viene solitamente affidata dai Comuni a professionisti esterni tramite bandi. La polverizzazione degli incarichi e il mancato coordinamento dei professionisti incaricati ha determinato notevoli ritardi per la realizzazione della progettazione esecutiva	Affidare gli incarichi secondo una logica di integrazione e coordinamento delle risorse in outsourcing

**Macrofase: organizzativa****Fase: Monitoraggio e Valutazione**

<i>Rilevazione esigenze</i>	<i>Input per il miglioramento</i>
Necessità di un affiancamento tecnico in quanto le competenze e le professionalità interne dei Comuni non potevano coprire le attività di monitoraggio e rendicontazione necessarie alla realizzazione degli interventi infrastrutturali previsti. Tale affiancamento è stato realizzato solitamente attraverso il ricorso a risorse esterne attivate in modo temporaneo con i progetti Sfera.	Assegnare personale ad hoc alla validazione delle spese
Complessità del funzionamento del catasto progetti, che attualmente, richiede un notevole impegno in termini di tempo per l'inserimento delle spese validate e approvate nel sistema	Semplificare / migliorare il funzionamento del catasto progetti
Ritardi circa l'invio alla Regione (cadenza bimestrale), dei dati inseriti nel catasto progetti per via telematica e del cartaceo attestante i dati finanziari (fatture, ecc.) e i dati fisici (schede di rilevazione)	Razionalizzare tempi e risorse per rispettare la cadenza bimestrale
Il monitoraggio e la valutazione, effettuati a livello Regionale e Comunale, hanno riguardato fino ad oggi principalmente l'aspetto finanziario, discostandosi dalla reale finalità di tali attività	Attivare un efficace / efficiente sistema di monitoraggio e valutazione

L'insieme delle azioni proposte nella suddetta tabella potrebbero rappresentare il reale INPUT per la definizione di interventi formativi mirati all'utilizzo ottimale degli strumenti di progettazione integrata dello sviluppo locale.

Le attività da realizzare riguardano essenzialmente il rafforzamento della padronanza della strumentazione di programmazione e dei meccanismi di funzionamento dei fondi strutturali e delle risorse provenienti dai Comuni.

Si auspica di poter realizzare in tempi brevi un percorso di affiancamento degli attori comunali alle risorse umane regionali che operano sui PISU per favorire quel travaso di competenze già esistenti utile a colmare i principali gap rilevati, fermo restando che eventuali lacune in area regionale potrebbero essere affrontate concordandone le relative modalità.

L'efficacia di questi interventi, però, potrebbe dipendere dal livello di coinvolgimento e di partecipazione dei soggetti chiamati a far parte dei gruppi di lavoro interdisciplinari, pertanto risulta fondamentale l'attinenza del ruolo svolto in materia PISU. A tal proposito presentiamo il seguente elenco di figure professionali:

Ente	Figure da coinvolgere
Regione	Responsabili di Misura Tecnici dell'ufficio Edilizia - Dipartimento Infrastrutture Opere Pubbliche e Mobilità; Tecnici dell' ufficio "Politiche di Solidarietà Sociale" - Dipartimento Salute, Sicurezza e Solidarietà Sociale, Servizi alla persona e alla Comunità
Comune	Responsabile Comunale PISU, Responsabile Comunale del Procedimento Tecnici - Unità di Direzione Opere Pubbliche

Tali funzioni potranno intervenire sul ciclo di vita dei progetti, gestiti da singoli RUP, al fine di:

- massimizzare i benefici indotti dal processo di programmazione;
- standardizzare le modalità di gestione dei PISU;
- definire ruoli e stakeholder al fine di pervenire a definizioni condivise della soglia di accettabilità degli interventi evitando sovrapposizioni e ridondanze scaturenti dal processo di polverizzazione
- definire modalità con cui il processo di governance istituzionale trasmette gli obiettivi alla pubblica amministrazione
- definire modalità attraverso cui la pubblica amministrazione tiene sotto controllo il raggiungimento degli obiettivi

Parallelamente allo svolgimento di questa fase formativa è necessario pianificare, a livello organizzativo, un processo di cambiamento dell'ente comunale in termini strutturali che richiederebbe il rafforzamento del ruolo di direzione generale (laddove presente), quale coordinatore del gruppo di lavoro e della comunità di pratiche, oppure la costituzione (o rafforzamento se già esiste) di un Ufficio PISU da dedicare alla gestione delle risorse destinate ai PISU.

Ipotizzare una figura direzionale significa, quindi, proiettarsi verso una logica di coordinamento delle fasi della programmazione, della gestione e dell'organizzazione accompagnata da un'esigenza in termini di nuovi profili professionali, che non risultano definiti in maniera esaustiva, neanche in termini di percorsi formativi utili a supportare la

portata a regime della funzione stessa. Pertanto è necessario considerare forme di sperimentazione di nuovi processi che, attraverso l'alternanza di momenti formativi e professionalizzanti, consentano il miglioramento dell'intero sistema di progettazione integrato dello sviluppo urbano.

La strada da percorrere, quindi, è quella dell'identificazione dei processi chiave e la sperimentazione di nuove forme organizzative in grado di integrare nuove competenze connesse a differenti fasi quali la progettazione, la pianificazione, il controllo, il monitoraggio, il coordinamento delle fasi attuative, la gestione dei fornitori e dei partner ....

Questo significa innestare cicli di apprendimento a tutti i livelli, affinché ciascun attore possa incrementare i propri livelli di professionalità a supporto del processo organizzativo in cui è coinvolto.

Nei successivi paragrafi procediamo verso la definizione di metodologie adottate a livello internazionale, da cui scaturiscono processi organizzativi richiedenti funzioni chiave a supporto.

## **8. La messa a punto dei nuovi processi organizzativi**

Dallo studio condotto sul Progetto Integrato per lo Sviluppo Urbano e dalle analisi finora effettuate, si deduce che esso rappresenta lo strumento locale che potrebbe favorire il potenziamento e la messa in rete di interventi e di servizi necessari allo sviluppo urbano del territorio, programmandoli e realizzandoli come un "sistema integrato".

Ma le esperienze di costruzione del PISU non ci aiutano nell'identificazione delle cosiddette "buone prassi", infatti dalla fase di sperimentazione non risultano particolari processi di collaborazione tra i diversi soggetti coinvolti, oppure definizioni di strategie utili per costruirlo, o ancora individuazioni di strumenti di concertazione e di messa in rete delle responsabilità, da cui poter attingere per riproporre la metodologia adottata a supporto della realizzazione.

Al contrario l'attenzione sembra focalizzarsi esclusivamente sui "progetti" piuttosto che:

- sui processi di lettura e di diagnosi dei bisogni,
- sulle scelte di obiettivi partecipati,
- sulle azioni strategiche utili a contestualizzare l'insieme delle operazioni necessarie alla costruzione e successiva implementazione del PISU,

aspetti fondamentali per garantire una progettazione coerente e integrata, che nasce dal basso e diventa uno strumento di crescita locale sul versante della consapevolezza come su quello della competenza.

Dunque nel riordino di alcuni punti che potrebbero diventare fasi necessarie per puntare su un "buon prodotto" praticando però "un buon processo" si potrebbe tentare di colmare quelle lacune emergenti da un approccio metodologico che non garantisce l'efficacia dello strumento di programmazione.

E' possibile ipotizzare fasi e, all'interno di esse, contenuti, funzioni prevalenti da esercitare, attenzioni da prestare, condizioni che potrebbero risultare facilitanti per le strutture organizzative operanti nell'ambito della progettazione integrata.

In questo tentativo di riorganizzazione sistemica possiamo introdurre il metodo del "Project Cycle Management" (PCM), già in uso, a livello internazionale, presso numerose istituzioni per la gestione delle attività di programmazione, ovvero definizione, attuazione e valutazione di progetti (semplici o complessi) di intervento.

Secondo questo approccio è necessario partire dall'identificazione e dall'analisi della situazione esistente, su cui si intende intervenire (identificazione dei contesti territoriali) per poi definire gli obiettivi da raggiungere sulla base di quanto emerge in una fase di indagine e sulle possibilità in termini di risorse.

Nella fase della progettazione poi i risultati delle analisi precedenti vengono trasferiti su di un piano pratico-operativo. Infine si procede al monitoraggio e alla valutazione del progetto e dei risultati ai fini della riprogrammazione.

Presentiamo in modo dettagliato le fasi necessarie per gestire il modello proposto.

### **La fase conoscitiva**

Questa fase è propedeutica alla progettazione vera e propria perché ha lo scopo di fornire una visione completa ed esaustiva della realtà in cui si intende intervenire attraverso gli interventi del programma/progetto. In questa fase si individuano tutti i fattori che potenzialmente possono contribuire al miglioramento delle condizioni di vita dei beneficiari.

Questo risulta possibile attraverso:

- l'acquisizione di una descrizione completa della realtà in cui si vuole intervenire (identificazione dei fattori e delle condizioni positive e/o negative di sviluppo);
- la definizione dei nessi causali problemi / obiettivi, nonché la successiva attività di progettazione;
- l'acquisizione di una immediata visualizzazione della situazione nella quale i diversi soggetti coinvolti possono riconoscersi in quanto conducono l'analisi stessa.

La predisposizione di un sistema che mette insieme tutti gli elementi conoscitivi utili per effettuare la "diagnosi di comunità" facilita la scelta degli obiettivi e delle priorità. Dalla lettura dei bisogni si possono individuare le risorse, i percorsi di integrazione già presenti o quelli ritenuti indispensabili da raccordare e mettere in rete, fino a costruire la mappa dei soggetti presenti e operanti e il sistema relazionale in atto.

Con questo strumento è possibile effettuare una fotografia del sistema degli interventi esistenti che poi risulterà utile al momento della verifica dei risultati prodotti dal PISU.

I dati emergenti da questa fase possono essere analizzati dagli organi politici, che, con il supporto dei tecnici, prendono atto del profilo di comunità così come emerge dalla lettura della realtà, e definiscono quali opportunità garantire, prendendo in esame i vincoli e opportunità, individuando i fattori di sviluppo locali e delineando il tipo di intervento che si intende garantire attraverso il PISU.

In questo modo si prendono in considerazione i "bisogni" del territorio (legati a povertà economiche e/o culturali, a marginalità relazionali e/o sociali, a disfunzionalità fisiche e/o psichiche, ecc...), dando garanzia di un livello di benessere per tutta la popolazione, valorizzando i contesti territoriali e qualificando e supportando gli ambiti relazionali.

Individuata la situazione oggetto di analisi occorre per essa individuare:

- gli attori-chiave;

- i problemi;
- gli obiettivi;
- strategie di intervento.

### **La fase partecipativa (gli attori-chiave)**

E' indispensabile identificare tutti i potenziali attori-chiave del programma/progetto, ossia tutti i soggetti (pubblici e privati) rappresentativi di interessi, seppur diversi o a volte contrapposti, relativi alla situazione di riferimento ed in grado di apportare un contributo per il miglioramento delle condizioni di criticità esaminate.

Dunque è fondamentale la consultazione con tutte le parti al fine di far emergere i vari punti di vista. L'efficacia di questo strumento è in funzione del livello di coinvolgimento e di partecipazione dei soggetti chiamati a far parte dei gruppi interdisciplinari del tavolo di lavoro, dove dovranno essere definite le procedure, i tempi, le risorse, le funzioni di ognuno e le modalità per garantire le forme di partecipazione alla programmazione di tutti i soggetti locali coinvolti.

### **La fase dei problemi (descrizione della realtà)**

Gli attori-chiave coinvolti dovranno procedere verso la rilevazione delle problematiche che interessano la situazione presa in considerazione. Bisogna entrare in contatto con gli aspetti critici per esaminare le cause, ponendo particolare attenzione sul problema, senza confondere con le ipotesi di soluzione. In particolare questa fase di analisi dei problemi prevede la definizione precisa del contesto e del soggetto che si vuole considerare per il programma/progetto e l'identificazione dei problemi avvertiti in modo particolare dai beneficiari specifici e/o finali.

I problemi così individuati devono essere poi "gerarchizzati ed assemblati" in un cosiddetto "albero dei problemi", caratterizzato da una relazione di causa-effetto leggibile dal basso verso l'alto.

Le metodologie di lavoro da utilizzare a supporto di questa fase possono essere diverse. Enunciamo qualche esempio:

#### *Il "problem solving"*

*Risulta utile a definire e scomporre il problema per poi consentire la decisione di affrontare rispetto al "cosa e come fare". Le componenti centrali del processo di problem solving sono:*

- acquisizione della capacità di visione d'insieme, per cogliere i collegamenti e le interdipendenze tra le parti - componenti del fenomeno indagato;
- predisposizione di un metodo di analisi, distinguendo tra aspetti e tecniche conosciute e non, ai fini di acquisire nuova conoscenza;
- apprendimento ed impiego di nuovi modi di pensare e determinazione della metodologia di analisi;
- raccolta di informazioni finalizzate alla suddetta metodologia;
- sintesi delle informazioni in modo da renderle facilmente percepibili ai fini della creazione di semplici scenari di riferimento alternativi;
- confronto tra scenari di soluzione, impiegando tecniche creative ed intuitive;
- formulazione dello scenario di riferimento, identificando gli orientatori che supportano il cambiamento;
- traduzione dello scenario in risultati aspettati ed indicatori di misurazione;
- sperimentazione e valutazione dei risultati.

*Il diagramma di Ishikawa*

*Aiuta a risalire alle vere cause, e quindi ai veri problemi da risolvere. A tal proposito si fa ricorso al diagramma causa / effetto con il quale dato un effetto si risale alle cause che lo hanno generato.*

*Il brainstormig*

*Si basa sul principio che le idee si innescano l'una con l'altra. Il procedimento è a doppio imbuto. Nella fase divergente si producono idee a ruota libera. Il conduttore stimola i presenti a proporre e vieta di fare critiche. Scrive per parole chiave le idee sulla lavagna. In un secondo momento, si passa alla fase convergente. Le idee vengono selezionate, valutate, e si arriva a scegliere le più interessanti. Nella fase convergente si può usare il diagramma di affinità è un metodo pratico e rapido che mette insieme le fasi divergente e convergente (produzione e organizzazione delle idee), e permette sia di definire il problema, sia di arrivare ad una soluzione.*

*Il benchmarking*

*Consiste nel confrontarsi con realtà migliori, che hanno ben risolto problemi simili a quelli che si stanno affrontando.*

*Il benchmarking può aiutare nella definizione dei problemi, perchè un disagio può essere stato già definito e risolto da altri, anche in campi molto lontani dal nostro.*

*Si basa sul pensiero analogico, dove la fonte è costituita dal campione che scegliamo per il confronto, e il bersaglio è l'argomento da confrontare.*

La reiterazione di queste modalità di lavoro comporterà il naturale consolidamento di prassi organizzative di rete, dove si potranno sviluppare nuove conoscenze e nuove competenze di co-progettazione.

**La fase strategica di intervento (descrizione della situazione futura migliorativa)**

L'analisi dei problemi costituisce a sua volta la base per la costruzione del correlativo "albero degli obiettivi", che rappresenta, in sostanza, la trasposizione positiva della situazione negativa precedentemente rilevata e schematizzata, in altri termini, la trasformazione dei problemi in obiettivi.

E' opportuno precisare che gli obiettivi individuati in questa fase non sono ancora gli obiettivi del progetto, rappresentando semplicemente la situazione che si avrebbe qualora venissero risolti i problemi individuati.

Il progetto, in particolare, tenderà al raggiungimento soltanto di alcuni degli obiettivi specificati nel relativo albero, attraverso l'individuazione di specifici campi prioritari di intervento che dovranno essere specificamente individuati dagli stessi attori-chiave del programma/progetto.

Il momento finale della fase d'analisi riguarda la selezione della strategia (o strategie) che sarà usata per raggiungere gli obiettivi precedentemente individuati.

Questa fase vede impegnati gli attori-chiave nella definizione dell'obiettivo generale degli obiettivi specifici del progetto e successivamente all'individuazione dei risultati e quindi dell'elenco delle attività che conducono ad essi e che, concretamente, identificano le azioni che saranno implementate dal progetto (ciò che fa il progetto).

L'utilizzazione della "programmazione per obiettivi" consente agli attori-chiave di potere in qualunque momento individuare gli eventuali ambiti di intervento, ulteriori e diversi rispetto

a quelli inizialmente rilevati e analizzati, da includere e/o considerare nel disegno progettuale. In particolare in questa fase vengono definiti per ogni progetto:

- priorità ed interessi per i beneficiari specifici e/o finali;
- tempo previsto per il raggiungimento di possibili benefici;
- risorse disponibili;
- competenze disponibili/richieste;
- relazione e complementarità con altre azioni presenti sul territorio;
- accettabilità sociale;
- urgenza degli interventi.

### La fase progettuale

Dopo aver definito gli obiettivi e la strategia di intervento, si passa alla definizione del progetto attraverso l'utilizzo della "Matrice del Quadro Logico" che illustrerà in modo efficace gli aspetti più importanti del singolo progetto ovvero:

- perché viene eseguito il programma/progetto (Logica dell'Intervento);
- che cosa si prevede di ottenere con il programma/progetto (Logica dell'Intervento e Indicatori verificabili);
- come verrà realizzato il progetto (Attività e Mezzi);
- quali fattori esterni sono cruciali per il suo successo (Ipotesi/Condizioni);
- dove ricavare le informazioni necessarie per valutare i risultati del programma/progetto (Fonti di Verifica);
- quali mezzi sono necessari (Mezzi);
- quanto costerà il programma/progetto (Costi);
- quali precondizioni devono sussistere perché il programma/progetto possa partire.

La matrice si compone di quattro colonne e di quattro righe:

Logica di intervento	Indicatori verificabili	Fonti di verifica	Condizioni / Precondizioni
Obiettivo generale			
Obiettivo specifico			
Risultati attesi			
Attività			

Nella colonna "logica dell'intervento" si definisce la consequenzialità causa-effetto che correla le differenti componenti del programma e/o progetto, che è alla base della strategia di intervento individuata.

La seconda colonna riguarda gli indicatori con si misura il raggiungimento degli obiettivi prefissati nell'ambito del programma e/o progetto. Essi servono come elementi di controllo di realizzazione; gli indicatori possono essere fissati sia nella fase di analisi che successivamente nella fase della progettazione esecutiva.

Nella terza colonna si indicano, in corrispondenza delle prime tre righe, dove e in che forma vengono reperite le informazioni per assegnare dei valori agli indicatori, mentre nella quarta riga, vengono inseriti in termini sommari i costi stimati e la fonte di finanziamento per la mobilitazione delle risorse ritenute necessarie.

L'ultima colonna riguarda le condizioni, ovvero i fattori esterni, fuori dal controllo del progetto, che influenzano direttamente o addirittura decidono il successo dello stesso

progetto. In questa colonna vanno individuate anche le precondizioni, che sono diverse dalle condizioni, perché indicano quelle variabili da affrontare prima che il progetto possa cominciare e senza le quali non avrebbe alcun significato procedere.

Questa matrice evidenzia una logica basata sulla lettura in senso verticale e in senso orizzontale:

- a. la Logica Verticale identifica l'obiettivo specifico del programma e del progetto, chiarendone le relazioni causa-effetto con gli obiettivi generali, l'obiettivo specifico, i risultati e le attività e specificando le condizioni ed i rischi che si celano dietro un controllo di gestione del progetto.
- b. La Logica Orizzontale specifica gli Indicatori chiave e le risorse che possono essere sottoposte a verifica evidenziando così il grado di misurabilità degli effetti e delle risorse utilizzate dal progetto.

### **La fase di monitoraggio e valutazione**

A completamento delle fasi di analisi e progettazione, ci sono le attività di monitoraggio e valutazione che devono essere condotte sia sul progetto che sui risultati prodotti, la fine di garantire un prodotto di "qualità". In questa fase distinguiamo i seguenti step:

#### Valutazione del progetto ex ante

La finalità e l'utilità della valutazione ex ante consiste nel fornire un giudizio ex ante sulla singola proposta progettuale e sulle relazioni tra le varie proposte progettuali, permettendo così di identificare tutti gli aspetti critici che possono poi essere riesaminati in caso di eventuali correttivi, per il perfezionamento della stesse proposte progettuali, nonché per la verifica della fattibilità degli interventi. La valutazione ex-ante esamina in particolare i criteri della pertinenza, della coerenza interna e della sostenibilità della proposta progettuale.

#### Monitoraggio del progetto

Il monitoraggio deve essere organizzato come un vero e proprio sistema per rappresentare tutte le attività che conducono verso il cosiddetto processo di "validazione", che restituirà il grado di conformità tra la fase attuativa e quella progettuale. Per realizzare questo sistema è necessario tener presente i seguenti punti.

1. Analizzare gli obiettivi del progetto e definirli in modo chiaro, l'approccio del Quadro Logico aiuta ad individuare specifici risultati ed obiettivi. È possibile che tra la progettazione e la realizzazione trascorra molto tempo, per cui, l'ambiente così come gli attori coinvolti, possono essere mutati. È dunque ragionevole riunire tutti gli attori coinvolti (attraverso un workshop), per rivedere i documenti del progetto e le condizioni chiave. Queste formeranno la base del sistema di Monitoraggio e di Valutazione.
2. Stabilire le procedure di Realizzazione per determinare chi fa che cosa e le esigenze d'informazione ai diversi livelli della struttura di gestione del progetto.
3. Stabilire gli Indicatori per misurare il raggiungimento degli obiettivi. Attenzione prioritaria sarà data al monitoraggio finanziario e fisico delle attività e dei risultati.
4. Stabilire una corretta modalità per trasferire gli esiti del monitoraggio. I project manager richiederanno di revisionare periodicamente i progetti e confrontarli con il budget di riferimento, pertanto l'informazione raccolta deve essere comunicata a chi di competenza nella forma e nel momento giusto. In questo modo è possibile decidere e assumere responsabilità in maniera supportata, quindi affrontare i problemi assicurando la riuscita del progetto.

5. Preparare un piano per la messa in atto del Monitoraggio in cui si specifichi il personale necessario, le competenze e la formazione richiesta, la chiara distribuzione di funzioni (quali la raccolta di informazioni) e responsabilità (quali chi debba stendere i Rapporti).

### Valutazione del progetto

L'approccio proposto considera la valutazione della progettazione e della gestione dei progetti urbani integrati quale strumento a supporto del miglioramento della capacità di governance.

Il presupposto della valutazione è quello di considerare i progetti come dei sistemi aperti in quanto influenzano e vengono influenzati necessariamente dall'ambiente esterno, di conseguenza bisogna tener conto delle molteplici interrelazioni presenti nel sistema. Il processo di valutazione si presenta necessariamente come una valutazione multidimensionale ovvero:

- multilivello: prende in considerazione sia gli elementi costitutivi di tipo sostanziale (ovvero gli interventi) che quelli di tipo procedurale (ovvero le modalità attraverso cui la programmazione viene realizzata).
- multidisciplinare: cioè utilizzatrice degli apporti di diverse discipline scientifiche sia nel senso dell'impiego coordinato di metodi quantitativi e qualitativi, fermo restando la rilevanza e priorità, nella situazione italiana, dell'informazione e dell'analisi quantitativa dei fenomeni e dei loro effetti;
- multiattore: ovvero partecipata in grado di responsabilizzare e coinvolgere – nelle forme e nei modi opportuni - tutti i soggetti che a vario titolo sono interessati dall'attuazione del programma o del progetto e dai suoi effetti.

Nello specifico l'implementazione della valutazione permetterà di monitorare sia sul contenuto delle attività (output) che sui loro effetti (risultati e impatti). Con riferimento alle procedure, la valutazione dovrà essere condotta su due livelli:

- progetto globale che si basa sia sulla qualità e la coerenza dei risultati globali, sia sull'efficacia della gestione dell'iniziativa,
- singoli obiettivi, strumenti, risorse e risorse del programma e del progetto.

Va specificato che l'implementazione di questo approccio assume come riferimento informativo prioritario ed imprescindibile il sistema di indicatori contenuto nel Quadro Logico. La fase di valutazione vera e propria, secondo la metodologia definita, prevede le seguenti fasi:

- la valutazione dell'attualità della strategia proposta in relazione agli obiettivi ed ai risultati attesi;
- la valutazione di coerenza e di pertinenza degli interventi avviati;
- la valutazione di efficacia ed efficienza, e l'individuazione dei primi impatti
- la valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione; del partenariato; dell'avanzamento istituzionale complessivo.

Allo scopo di valutare il progetto, gli aspetti da analizzare sono:

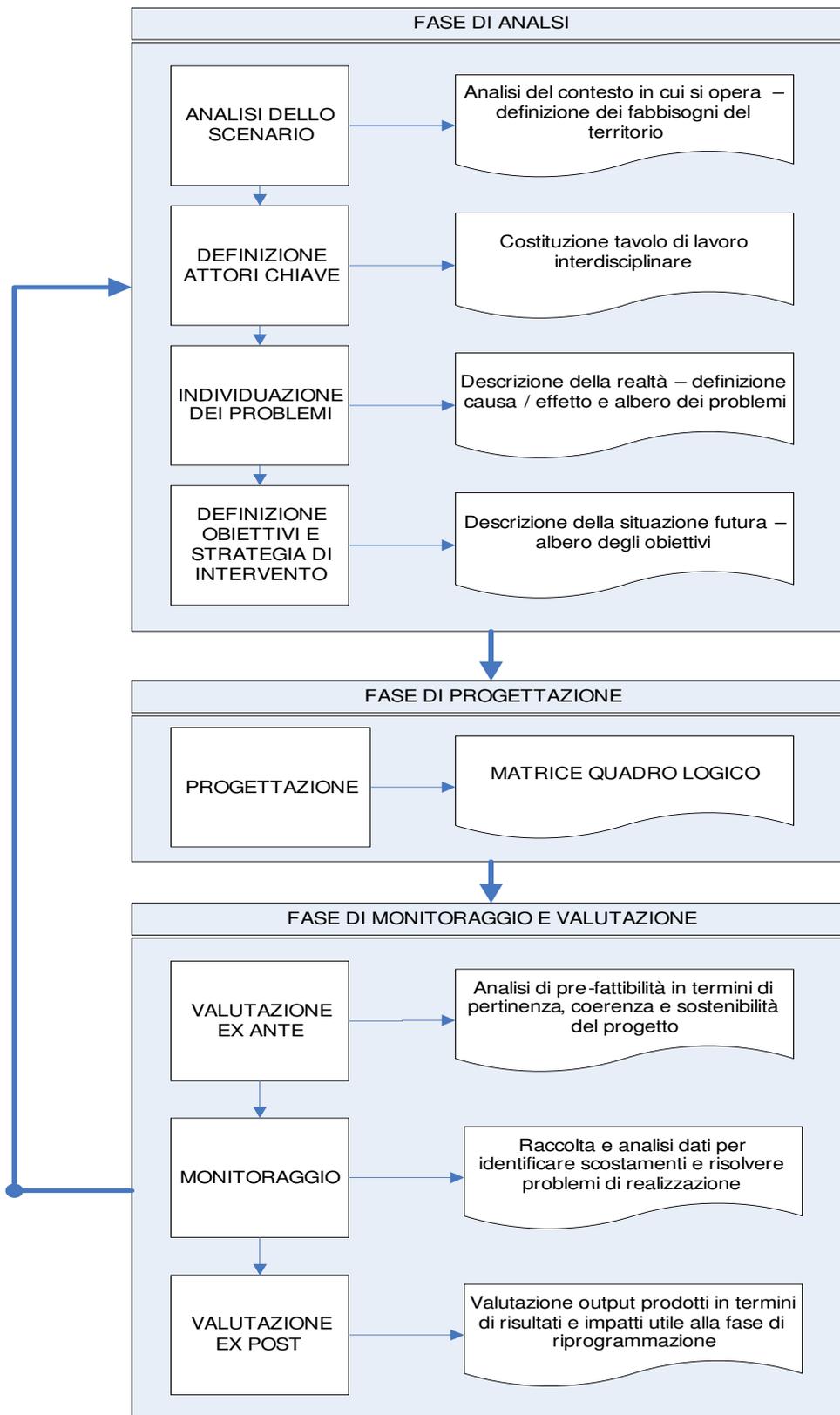
- Pertinenza – ovvero la coerenza tra gli obiettivi del progetto e i problemi che si prefissava di risolvere e l'ambiente fisico e politico nel quale il progetto si svolge
- Preparazione e Disegno del Progetto – ovvero la logica e completezza del processo di progettazione e la logica interna e la coerenza del progetto stesso.

- Efficacia - valutazione del contributo dei risultati ottenuti nell'ambito del progetto e di come questi hanno consentito ai beneficiari di acquisire i vantaggi previsti
- Efficienza - valutazione della qualità e quantità dei servizi erogati in relazione al costo sostenuto per la relativa erogazione
- Sostenibilità concreta - valutazione ex post del grado di continuità dei benefici previsti dal progetto
- Impatto, ovvero l'effetto del progetto sull'ambiente, valutazione dei mutamenti causati dal progetto nel contesto culturale, politico e sociale . I mutamenti potranno essere - positivi o negativi - previsti o non previsti
- Sostenibilità – ovvero la probabilità che i benefici prodotti dal progetto continuino a prodursi, insieme con le Attività e i Risultati ottenuti.

L'approccio da adottare è quello di programmare formalmente, Rapporti di Valutazione in specifici momenti del Ciclo del Progetto e di sostenerlo con studi approfonditi ad hoc. Questi momenti sono:

- In Itinere, ovvero quando il progetto è ancora in via di realizzazione. In questo momento si vagliano i progressi ottenuti e si suggeriscono eventuali modifiche al progetto da includere nella Realizzazione in corso.
- A Completamento Progetto, per documentare le risorse usate, i risultati ed i progressi nel raggiungimento degli obiettivi. Lo scopo di questa Valutazione è di generare insegnamenti che possano essere usati per migliorare futuri progetti.

Al fine di rendere immediata la lettura dei **nuovi processi** è stata elaborato un diagramma che rende consequenziali e correlate le fasi e le attività descritte.



## 9. Verso l'individuazione di una figura chiave

Dalla descrizione analitica dei nuovi processi emergenti da un cambiamento di tipo strutturale emerge la necessità di ricercare risposte adeguate ai bisogni del cittadino per assicurare un livello qualitativo accettabile rispetto alla realizzazione degli interventi pubblici. Questo richiede l'adozione di criteri e sistemi gestionali che si basano sul concetto di "funzionamento", quindi orientati verso l'impiego delle risorse pubbliche secondo logiche di efficacia, sia quantitativa sia qualitativa, di efficienza e di economicità.

I meccanismi operativi che possono facilitare lo sviluppo di un sistema di programmazione coerente, ovvero volto a favorire logiche gestionali finalizzate ad un migliore impiego delle risorse e, nello stesso tempo, a garantire un maggiore orientamento alle esigenze dei cittadini, si basano su elementi di tipo organizzativo, come definizione di responsabilità per il funzionamento del sistema stesso.

In prospettiva emerge la figura che gestisce i processi svolgendo un ruolo di coordinamento tra i diversi soggetti operanti in ambito territoriale e un ruolo di authority verso i soggetti affidatari di servizi.

La sfida che si presenta è quella di riuscire a ragionare su più dimensioni al fine di divenire soggetti attivi del cambiamento. Questo significa riuscire a preconfigurare il futuro attraverso molteplici attività quali ad esempio:

- la promozione e il sostegno di forme di partenariato locale;
- la definizione di nuove regole;
- l'identificazione degli assi strategici di sviluppo;
- lo sviluppo di programmi e piani (che includano gli aspetti economici); ....

e le competenze emergenti riguardano essenzialmente la capacità di portare a sistema questa multidimensionalità rendendo coerente l'integrazione tra gli interventi necessari a sviluppare il territorio, ma non solo nel settore urbano.

### Il Direttore Generale negli enti locali

Il mutamento di ruolo del soggetto locale da una gestione di tipo prescrittivo, formale e sanzionatorio a quella di adozione di strumenti di pianificazione strategica basati sull'individuazione dei bisogni della attività amministrata, registra un passaggio sempre più evidente dalla dimensione di *gouvernement*, a quella di *governance*, per cui, governare il territorio non dovrà più significare soltanto "amministrarlo" (fare cioè government) ma anche e, soprattutto, nella accezione moderna del termine, organizzarlo in funzione di un'idea di crescita e di comunità (fare governance).

In tale contesto l'inserimento del direttore generale, affiancato da uno specifico gruppo di dirigenti, tecnici e funzionari, può dar luogo ad un processo di riorganizzazione richiedente conoscenze e prassi in materia di pianificazione strategica e marketing territoriale piuttosto che quelle usuali in campo di diritto amministrativo.

In questo modo la divaricazione tra la pianificazione e il controllo strategico affidate alla politica e l'attività gestionale attribuita alla dirigenza, implica sempre più la qualificazione dell'alta dirigenza.

A tal proposito Il legislatore, tra le riforme che hanno coinvolto i Comuni e le Province, a partire dalla L. 142/1990 fino al decreto legislativo 267/2000, ha introdotto nella Pubblica Amministrazione elementi tipici dell'imprenditoria privata.

Infatti l'istituzione del direttore generale risponde all'esigenza degli enti pubblici attraverso una figura che facesse da anello di congiunzione tra l'amministrazione e l'attività degli organi politici.

Pertanto le competenze da attribuire ai Direttori Generali possono essere aggregate secondo le seguenti fasi:

1. *programmazione*: le attribuzioni riguardano la predisposizione di strumenti di pianificazione e attuazione, nonché coordinamento delle attività di programmazione;
2. *gestionale e di coordinamento*: le attribuzioni prevedono la gestione diretta e/o il coordinamento di aree di attività operativa;
3. *organizzazione*: le attribuzioni delineano per il Direttore un ruolo nella determinazione e gestione delle politiche del personale;
4. *controllo e valutazione*: sono inserite in questo ambito le attribuzioni che si riferiscono alle attività di valutazione e controllo.

#### Programmazione

Per quanto riguarda la fase di programmazione la funzione deve occuparsi di:

- predisposizione e assegnazione del PEG;
- predisposizione del Piano degli obiettivi;
- altre attività legate a tale funzione potrebbe essere quella di supporto agli organi di governo per la definizione del piano strategico dell'Ente.

#### Gestionale e di coordinamento

Ai Direttori Generali possono essere attribuite attività che vanno dalla attuazione degli indirizzi ed obiettivi politici, al coordinamento di dirigenti. In un contesto organizzativo evoluto, tale funzione potrebbe suggerire, l'assegnazione o modifica degli incarichi dirigenziali rispetto ad un settore dell'amministrazione comunale, al sindaco oppure al presidente della provincia.

#### Organizzazione

Per quanto riguarda l'ambito organizzativo ai Direttori Generali possono essere attribuite molteplici attività:

- formulazione o approvazione delle proposte organizzative;
- definizione degli interventi necessari per migliorare l'efficienza e l'efficacia;
- promozione di processi di innovazione;
- gestione diretta dei sistemi informativi.

#### Controllo e valutazione

In questa fase possono essere attribuite alcune fasi fondamentali della vita amministrativa del Comune come la pianificazione, l'organizzazione ed il controllo/valutazione delle singole attività.

Ad esempio nella stesura del documento "Relazione Previsionale e Programmatica" il Direttore Generale si può riferire agli attori coinvolti (Sindaco, Giunta, Assessori) secondo tre modelli diversi:

- propositivo
- di coordinamento
- consultivo/metodologico

Nel primo caso i Direttori Generali ricoprono un ruolo di supporto attivo nella fase di confronto tra Giunta e Responsabili dei Servizi. In particolare viene garantito alla Giunta un flusso informativo utilizzabile per una pianificazione puntuale, alimentato attraverso il controllo di gestione e le ordinarie forme di coordinamento. (Il Direttore Generale segue passo dopo passo la redazione della Relazione Previsionale e Programmatica, elaborandone il testo attraverso successivi confronti con i soggetti preposti).

Il secondo caso è quello in cui il Direttore svolge funzioni di coordinamento avviando presiedendo il processo di redazione della Relazione Previsionale e Programmatica.

Nel terzo caso il Direttore svolge funzioni prevalentemente di carattere consultivo – metodologico nel senso che offre un mero contributo informativo ai soggetti preposti alla redazione del documento “Relazione Previsionale e Programmatica”.

E' in atto in numerosi EE.LL. un processo di rafforzamento del ruolo di DG e di strutturazione di uno spazio organizzativo e relazionale per una figura che, stante la sua collocazione gerarchica, determina conseguentemente la ridefinizione di altri ruoli altrettanto significativi e presenti nell'Ente in questione.

Infatti la presenza del Direttore Generale apporta modifiche in termini di processi decisionali che conducono verso una logica organizzativa più attenta alle interconnessioni sistemiche tra le varie parti dell'organizzazione e avvia processi innovativi che impattano sui ruoli esistenti.

Le condizioni affinché si possa considerare la figura del DG nell'organizzazione degli EE.LL. quale elemento di successo, dovranno tener presente i seguenti aspetti:

- a) il livello preesistente di evoluzione degli strumenti gestionali nell'Ente e la **cultura gestionale** diffusa ad ogni livello nell'Ente;
- b) il rapporto che si instaura tra DG e Sindaco, in particolare il grado di autonomia decisionale e di autorità conferito che attiene alla **cultura politica ed istituzionale** diffusa nell'ente.

La legittimazione del Direttore Generale nasce dalla fiducia e dalla “investitura” del Sindaco – a sua volta eletto direttamente dai cittadini – e l'autorevolezza del Direttore passa attraverso la sua capacità di definire una sfera di azione che sia relativamente indipendente dalla direzione politica dell'Ente.

Tutto ciò si fonda, in particolare, sul triangolo strategico locale:

1. primo patto tra cittadini e Sindaco
2. secondo patto tra Sindaco e management della struttura organizzativa del comune
3. terzo patto tra cittadini e struttura organizzativa comunale.

Il ruolo del Direttore Generale si caratterizza in primo luogo come risorsa di integrazione tra i differenti servizi dell'ente, la cui assenza ha costituito un deficit strutturale delle amministrazioni locali. Infatti negli enti in cui non è presente il DG non vi è un punto di governo unitario e l'effetto principale di tale situazione sta nella difficoltà o impossibilità di avviare e gestire processi innovativi.

Naturalmente nessun cambiamento organizzativo può avere successo se non è legato ad un coinvolgimento delle risorse umane ai diversi livelli. Le modalità operative che possono favorire il coinvolgimento del personale sono:

- i gruppi di lavoro
- gli incontri allargati con settori dell'Ente
- il Comitato di Direzione composto dai dirigenti dell'Ente
- le relazioni sindacali impostate sul corretto riconoscimento del ruolo del sindacato.

L'organizzazione dell'ente locale deve essere vista come un sistema relazionale, nel cui ambito possono assumere particolare rilievo i fattori decisionali e i meccanismi in base ai quali i rapporti sociali si integrano e si coordinano al fine di rendere partecipi i singoli individui alle attività di gruppo.

Pertanto in riferimento alle metodologie organizzative proposte, dove si opera prevalentemente per gruppi di lavoro, diretti da figure professionali che hanno l'obiettivo di sovrintendere e controllare il progetto e il processo di lavoro, il DG di un ente locale potrebbe assumere un ruolo di project o product manager che opera per commessa o per progetti.

Tale figura potrebbe favorire il processo decisionale rispetto alla gestione dei rapporti tra gli attori coinvolti nel progetto/processo di riferimento velocizzando le interazioni e favorendo un livello di autonomia tale da restituire in tempi ridotti i risultati previsti.

## 10. Elenco fonti consultate/documentazione raccolta

	Documenti	Atti di Approvazione
PROGRAMMAZIONE	<b>Quadro Comunitario strategico (2000-2006)</b>	
	<b>Documento strategico Preliminare Nazionale 2007</b>	
	<b>P.O.R. Basilicata 2000 - 2006</b> Dicembre 2005 (Ultima Versione)	
	<b>Complemento di Programmazione P.O.R. Basilicata 2000-2006</b> del 11/07/2006 (Ultima Versione)	
	<b>Documento Strategico Regionale 2007 - 2013</b>	
	<b>POTENZA</b>	
	<b>Protocollo di Intesa</b> Regione Basilicata Comune di Potenza del 29/5/2001	
	<b>Accordo di Programma</b> Regione Basilicata - Comune di Potenza del 22/07/2002	<b>D.G.R.</b> n.1300/02 del 22/07/2002 - Approvazione dello schema di AdP del 22/07/2002
	<b>Accordo di Programma</b> Regione Basilicata - Comune di Potenza del 09/02/2004	<b>D.G.R.</b> n.135/04 del 27/01/2004 -Approvazione dello schema di AdP del 09/02/2004
	<b>Accordo di Programma</b> Regione Basilicata - Comune di Potenza 02/08/2005	<b>D.G.C.</b> di PZ n. 27 del 07/02/2005 Approvazione del PISU Potenza Seconda Triennalità proposta la Consiglio Comunale; Allegato alla D.G.C. di PZ n. 27 del 07/02/2005 Relazione Programmatica 2004 - 2006; <b>D.C.C.</b> di PZ n. 45 del 27/04/2005 Approvazione del PISU Potenza Seconda Triennalità; <b>D.G.R.</b> n.1638/05 del 01/08/2005 Approvazione dello schema di AdP del 02/08/2005;
<b>Rimodulazione Accordo di Programma</b> 2002-2006 Potenza .../...2006	<b>D.G.C</b> di PZ n.52 del 05/04/2006 Aggiornamento e rimodulazione del Pisu Pz 2002-2006	
PROGRAMMAZIONE	<b>MATERA</b>	
	<b>Protocollo di Intesa</b> Regione Basilicata Comune di Matera del 01/02/2002	D.C.C. di MT n.73 del 28/12/2001 Approvazione del PISU Comune di Matera D.G.C. n.57 del 14/2/2002 Presa d'atto del Protocollo di Intesa
	<b>Accordo di Programma</b> Regione Basilicata - Matera 11/01/2003	D.G.C. di Mt n.446 del 14/12/2002 Approvazione dello schema di A.d.P.PISU MT D.G.R. n.4/03 Approvazione dello schema di AdP del 08/01/2003
	<b>Accordo di Programma</b> Regione Basilicata - Matera del 28/06/2006	D.G.R. n.916/06 Approvazione dello schema di AdP del 28/06/2006
ATTUAZIONE	<b>Direttiva delle procedure e degli adempimenti connessi all'ammissione a finanziamento</b> e alla realizzazione di interventi infrastrutturali finanziati con risorse comunitarie gestite dall'Amministrazione Regionale	<b>D.G.R.</b> n°300 del 11/2/2005 approvazione <b>D.G.R.</b> n° 806 dell'1/04/2005 Modifica <b>D.G.R.</b> n°1153 dell'1/08/2006 Modifica
	<b>Modulistica:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposizione Dirigenziale di liquidazione di spesa (II e III acconto);</li> <li>• Determinazione di ammissione a finanziamento del progetto preliminare;</li> <li>• Relazione trimestrale presentata all'autorità di gestione da parte del Responsabile di Misura Regionale; Parere del responsabile di misura sulla riformulazione dell'accorso di programma;</li> <li>• Lettera di invio del progetto preliminare all'Autorità Ambientale per autorizzazione;</li> <li>• Comunicazione ai responsabili comunali PISU di esigere le procedure riportate dalla D.G.R. n. 300 dell'11-02-2005 e ss.mm.ii.</li> </ul>	
MONITORAGGIO	<b>Schede di monitoraggio finanziario</b> Potenza e Matera: Misura V.1 - az.A-B-C-D-situazione al 31/08/2006	
	<b>Schede di monitoraggio finanziario</b> Potenza e Matera: Misura V.2 -situazione al 31/08/2006	

## All.1 - Schematizzazione del ciclo di vita dei PISU

La tabella seguente rappresenta un quadro riepilogativo del ciclo di vita dei PISU, e deve essere letta nel seguente modo:

- “Fase del ciclo di vita e Soggetto ” riporta la singola fase nonché ad oggi il soggetto attuatore
- “Documento e atto di approvazione” eventuale documento e atto di approvazione scaturente dalla singola fase
- “Aree di miglioramento Regione” attività gestite dalla Regione, per le quali si evidenzia una specifica area di miglioramento;
- “Aree di miglioramento Comune” attività gestite dai Comuni per le quali si evidenzia una specifica area di miglioramento.

<b>Macrofase: Generativa</b>					
<b>Fasi del ciclo di vita</b>	<b>Soggetti</b>	<b>Documento</b>	<b>Atto di approvazione</b>	<b>Area di miglioramento</b>	<b>Azione</b>
Analisi della documentazione programmatica e della normativa di riferimento	Comune				
Individuazione di massima degli interventi strategici da realizzare in coerenza con linee programmatiche contenute nelle misure di riferimento del POR	Comune			Procedurale (Regione)	Predisporre linee guida regionale di indirizzo e di accompagnamento alla fase progettuale
Condivisione e definizione degli interventi strategici con il partenariato istituzionale ed economico – sociale, mediante azioni di consultazione e concertazione territoriale	Comune e partenariato locale				
Condivisione e verifica di coerenza programmatica, progettuale e di fattibilità tecnico amministrativa degli interventi individuati	Tavolo tecnico misto Regione / Comune			Integrazione tra interventi (Comunale)	Integrazione con gli interventi afferenti altri Assi

<b>Macrofase: Organizzativa (Programmazione)</b>					
<b>Fasi del ciclo di vita</b>	<b>Soggetti</b>	<b>Documento</b>	<b>Atto di approvazione</b>	<b>Area di miglioramento</b>	<b>Azione</b>
Approvazione, in seno a Regione e Comuni, e sottoscrizione dei Protocolli d'intesa	Regione / Comune	Protocollo di Intesa Potenza - Regione Basilicata 29/05/02 Protocollo di Intesa Matera - Regione Basilicata 2/2/02	DGR e DGC	Strategica (Comune)	concertazione per il coinvolgimento del partenariato pubblico e privato
Predisposizione di una proposta di Progetto Integrato di Sviluppo Urbano – titolazione degli interventi	Comune			Strategica (Comune)	visione di programmazione integrata degli interventi.
					Raggruppamento e/o Coordinamento degli interventi frazionati di basso impatto sul territorio
Approvazione della proposta di Progetto Integrato di Sviluppo e relativa trasmissione ai Responsabili di misura Regionali	Comune		D.G.C. e D.C.C	Tempistica (Regione)	Progettazione indipendente dalla programmazione finanziaria effettuata a monte dalla Regione
Verifica ex-ante di ammissibilità tecnico/amministrativa e finanziaria del progetto Integrato	Responsabile di Misura Regionale			Conoscenza e competenze tecniche (Comune)	Potenziare le conoscenze in tema di programmazione/ funzionamento dei fondi strutturali e delle norme di attuazione dei progetti cofinanziati

<b>Macrofase: Organizzativa (Programmazione)</b>					
<b>Fasi del ciclo di vita</b>	<b>Soggetti</b>	<b>Documento</b>	<b>Atto di approvazione</b>	<b>Area di miglioramento</b>	<b>Descrizione</b>
Trasmissione progetto preliminare ammissibile all'Autorità Ambientale Regionale per la verifica del rispetto del principio dell'integrazione ambientale	Responsabile di Misura Regionale				
Stesura del PISU definitivo e dello schema di Accordo di Programma	Regione Comune				
Approvazione dell'Accordo di programma, in seno al Comune ed alla Regione, e relativa sottoscrizione	Regione / Comune	<b>Potenza</b> 2. 22/07/2002 3. 09/02/2004 4. 02/08/2005  <b>Matera</b> 5. 11/01/2003 6. 28/06/2006	1. (DGR n° 1300/02) 2. (DGR n° 135/04) 3. (DGR n° 1638/05) 4. (DGR n° 4/03) 5. (DGR n° 916/06)		

<b>Macrofase: Organizzazione (Attuazione - Misura V 1 Azioni A e B e Misura V 2 Azione A<sup>14</sup>)</b>					
<b>Fasi del ciclo di vita</b>	<b>Soggetti</b>	<b>Documento</b>	<b>Atto di approvazione</b>	<b>Area di miglioramento</b>	<b>Descrizione</b>
Pianificazione degli interventi	Comune			Carenza e Competenza organizzativa	Istituire strutture speciali PISU come definito nei protocolli di intesa
					Pianificare la tempistica di realizzazione degli interventi
Presentazione del Progetto Preliminare (approvato con D.G.C. o di Consiglio) al Responsabile di Misura regionale	Comune				
Ammissione a finanziamento del Progetto preliminare	Responsabile di Misura Regionale				
Erogazione di un acconto pari al 15% delle risorse stanziato per l'intervento (solo per le azioni A e B della Mis. V1)	Responsabile di Misura Regionale		Determina Dirigenziale		
Avvio della fase di progettazione esecutiva mediante progettazione interna o affidamento esterno dell'incarico previa predisposizione di bandi Pubblici	Comune			Coordinamento dell'affidamento incarichi	Affidare gli incarichi di progettazione secondo una logica di integrazione e coordinando le risorse in outsourcing
Approvazione del progetto	Comune		D.G.C.		
Trasmissione del progetto al Responsabile di Misura Regionale unitamente alla dichiarazione di cantierabilità ed avvenuta acquisizione di tutti i pareri previsti dalla normativa vigente (per prassi)	Comune				
Trasmissione al Responsabile di Misura del verbale di aggiudicazione gara d'appalto	Comune				

<sup>14</sup> L'erogazione da parte della Regione degli importi per gli interventi di cui alla Mis. V.2 Az. A segue lo stesso iter procedurale ad eccezione del fatto che non sono previsti acconti in fase di ammissione a finanziamento del progetto preliminare e la prima erogazione del 20% è effettuata solo previa presentazione al Responsabile di Misura del verbale di aggiudicazione della gara d'appalto.

Fasi del ciclo di vita	Soggetti	Documento	Atto di approvazione	Area di miglioramento	Descrizione
Validazione e approvazione di tutte le spese connesse all'intervento per la fase di avvio (quali progettazione, espropri, ecc.)	Comune				
Invio delle spese validate e approvate e del contratto, verbale di consegna lavori, dichiarazione del direttore dei lavori dell'effettivo inizio dei lavori al Responsabile di Misura	Comune				
Inserimento delle spese validate e approvate nel catasto progetti	Comune			Disponibilità e competenze organizzativo (Comune)	Semplificare / migliorare il funzionamento del catasto progetti
Erogazione di un secondo acconto (15%) quale rimborso per le spese sostenute (per pubblicità gara, espropri, ecc)	Responsabile di Misura		determina dirigenziale		
Erogazione di ulteriori acconti fino al raggiungimento del 90% del finanziamento previa presentazione da parte del soggetto attuatore del S.A.L. (stato di avanzamento lavori) e relativa validazione e approvazione delle spese sostenute opportunamente caricate nel catasto progetti	Responsabile di Misura		determina dirigenziale		
Erogazione del saldo (10% del finanziam.) successivamente all'invio da parte del Comune di: a. atti di collaudo o del certificato di regolare esecuzione; b. scheda di monitoraggio finanziario, stampata dalla procedura "Catasto Progetti completa in ogni sua parte e sottoscritta dal Responsabile del procedimento e dal Responsabile dell'Ufficio finanziario del soggetto del Comune	Responsabile di Misura				

<b>Macrofase: Organizzazione (Attuazione -Misura V 1 azione C/D<sup>15</sup> e Misura V 2 azione B)</b>					
<b>Fasi del ciclo di vita</b>	<b>Soggetti</b>	<b>Documento</b>	<b>Atto di approvazione</b>	<b>Area di miglioramento</b>	<b>Descrizione</b>
Presentazione di una relazione preliminare (approvato con D.G.C. o di Consiglio) al Responsabile di Misura regionale	Comune				
Ammissione a finanziamento previa approvazione della relazione preliminare	Responsabile di Misura				
Affidamento dell'intervento tramite procedura di evidenza pubblica (bando)	Comune				
aggiudicazione della gara e sottoscrizione della convenzione tra Comune e soggetto aggiudicatario.	Comune				
erogazione di un acconto pari al 20% delle risorse stanziato per l'intervento	Responsabile di Misura Regionale		Determina Dirigenziale		
Erogazione del saldo finale previa verifica tecnico- amministrativa a conclusione dell'investimento.	Responsabile di Misura Regionale		Determina Dirigenziale		

<sup>15</sup> Per l'azione D della Misura V1 l'iter procedurale è lo stesso ad eccezione dell'anticipazione che non viene erogata in fase di ammissione a finanziamento

<b>Macrofasi: Organizzazione (Monitoraggio e valutazione)</b>					
<b>Fasi del ciclo di vita</b>	<b>Soggetti</b>	<b>Documento</b>	<b>Atto di approvazione</b>	<b>Area di miglioramento</b>	<b>Descrizione</b>
Inserimento anagrafica progetto nel catasto progetti	Responsabile di Misura				
Validazione delle spese e successivo inserimento delle stesse nel catasto progetti.	Comune			Disponibilità di personale addetto (Comune)	Assegnare personale ad hoc alla validazione delle spese
Invio alla Regione con cadenza bimestrale: <ul style="list-style-type: none"> <li>• dei dati inseriti nel catasto progetti per via telematica;</li> <li>• del cartaceo attestante i dati finanziari (fatture, ecc.) e i dati fisici (schede di rilevazione)</li> </ul>	Comune			Razionalizzazione e ottimizzazione dei tempi (Comune)	Razionalizzare tempi e risorse per rispettare la cadenza bimestrale
Validazione della spesa e verifica che la documentazione cartacea inviata sia stata immessa nel registro catasti e viceversa	Responsabile di Misura	Report attestazione di spesa		Competenze (Comune)	Attivare un efficace /efficiente sistema di monitoraggio e valutazione
Aggregazione dei dati, per alimentare il sistema di monitoraggio e renderli disponibili all'AdG del P.O.R	Responsabile di Misura				